



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO

CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

O PLANEAMENTO FISCAL E O SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS

BRUNO MIGUEL GONÇALVES MAGALHÃES

CONSTITUIÇÃO DO JÚRI:

PRESIDENTE: EDUARDO BARBOSA DO COUTO

VOGAL: TIAGO RODRIGO ANDRADE DIOGO

ORIENTADOR: DIOGO FILIPE DA COSTA PIRES

Co-ORIENTADOR: ANTÓNIO CARLOS DE OLIVEIRA SAMAGAIO

SETEMBRO - 2013



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO EM CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

O PLANEAMENTO FISCAL E O SISTEMA FISCAL PORTUGUÊS

BRUNO MIGUEL GONÇALVES MAGALHÃES

ORIENTAÇÃO:

DIOGO FILIPE DA COSTA PIRES (ORIENTADOR)

ANTÓNIO CARLOS DE OLIVEIRA SAMAGAIO (CO-ORIENTADOR)

SETEMBRO – 2013

Resumo

O presente estudo visa mostrar que o Sistema Fiscal Português acompanhou, de certo modo, as tendências internacionais e o desenvolvimento de práticas de planeamento fiscal adoptadas pelos agentes económicos. Todavia, a adopção das medidas anti-abuso pelo legislador, tornou a legislação fiscal portuguesa mais complexa.

O nosso trabalho também analisou, se a carga fiscal incidente sobre os contribuintes é ajustada à realidade económica portuguesa, atendendo ao nível de riqueza gerado no país. Esta análise foi desenvolvida a partir de um modelo econométrico que utilizou dados referentes a 2009-2011, para as variáveis nível de fiscalidade efectivo e o PIB *per capita*.

Por último, foram também analisadas outras métricas de avaliação do nível de fiscalidade para o período de 1989-2012, tais como: (i) evolução da receita fiscal face ao Produto Interno Bruto, (ii) o nível de esforço fiscal em Portugal, (iii) evolução da receita fiscal de IRC face à receita fiscal total, (iv) grau de concentração da receita fiscal de IRC por tipo de contribuintes, (v) evolução da taxa nominal de IRC face ao investimento directo estrangeiro.

Os resultados deste estudo mostram que a variável PIB *per capita* é um bom indicador para explicar as diferenças nos níveis de fiscalidade, e já atingimos o nível de fiscalidade possível na actual fase de desenvolvimento do País. Por outro lado, são sobretudo as grandes empresas que mais contribuem para o pagamento do IRC, imposto que apresenta uma taxa nominal elevada, o que revela da fraca competitividade fiscal e atratividade para o investimento directo estrangeiro, bem como da necessidade de uma reforma da tributação do IRC.

Palavras-chave: Planeamento Fiscal, Medidas Anti-Abuso, Sistema Fiscal Português.

Abstract

This study aims to show that Portuguese Tax System accompanied, somewhat, international trends and development of tax planning practices adopted by economic agents. However, the adoption of the anti-abuse measures by the legislator, led somehow to an increase of portuguese tax legislation complexity.

Our study also examined, if the incident tax burden on taxpayers is adjusted to portuguese economic reality, given the level of income generated by the country. This analysis was developed from an econometric model that used data from 2009-2011, for the variables level of taxation and GDP per capita.

Finally, other metrics were also analyzed to assess the level of taxation for the period between 1989-2012, such as: (i) evolution of the tax revenue compared to the Gross Domestic Product, (ii) the level of tax effort in Portugal, (iii) changes in tax revenue of the corporate income tax compared with total tax revenue, (iv) the concentration's degree of the tax revenue of corporate income tax by type of taxpayer, (v) evolution of nominal rate of corporate income tax compared to foreign direct investment.

The results of this study show that the GDP per capita variable is a good indicator to explain the differences in tax levels, and we have already reached the level of taxation possible at the present stage of country's development. On the other hand, are mainly large companies that contribute most to the payment of the corporate income tax, which has a high nominal rate that means the weak tax competitiveness and attractiveness for foreign direct investment, as well the need of income taxation reform.

Keywords: Tax Planning, Anti-Abuse Measures, Portugal Tax System.

Agradecimentos

Mais uma etapa da minha vida, mais um objectivo atingido e, sentido do dever cumprido. É com enorme apreço e gratidão, que me dirijo, por ora, a todos os actores individuais e institucionais que me apoiaram e contribuíram para tornar possível este sonho acontecer.

Agradeço ao meu orientador a sua inteira disponibilidade, sábias orientações e fundamentais sugestões que me fez, contribuindo decisivamente para a qualidade final deste estudo.

Gostaria de agradecer ao meu co-orientador pelas importantes opiniões emitidas e, pela experiência académica que me emprestou na condução deste trabalho.

Aos meus colegas e amigos que me acompanharam nesta longa jornada com diversas revisões, oportunos comentários e paciência demonstrada ao longo de todo o Mestrado.

Porque agradecer parte de nós e não é imposto, o agradecimento a todos os docentes e coordenadores do Mestrado, pelos preciosos ensinamentos e atenção que me presentearam ao longo da minha formação, fica também aqui expresso.

Por fim, agradeço a vocês que sempre estiveram lá, sem perguntas e com todas as respostas. Refiro-me à minha família, aos meus pais, José e Maria cuja fusão de esforços e pelo inexcedível apoio incondicional e gratuito, que tiveram um impacto decisivo na minha evolução durante todo o meu percurso académico. A eles tudo devo e ficarei eternamente grato.

À minha companheira Carla, por me aturar e junto com os meus Pais ser o meu porto seguro, em especial à minha filha Mariana fonte de toda a minha motivação e onde vou buscar a energia e força necessária para ter chegado até aqui. Sem eles este estudo não seria possível.

A todos, o meu sincero Obrigado.

Índice

Resumo	I
Abstract.....	II
Agradecimentos	III
Índice	IV
Lista de Figuras	V
Lista de Quadros	VI
Lista de Tabelas	VII
Lista de Abreviaturas.....	VIII
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. REVISÃO DE LITERATURA	6
2.1. O Imposto e o Planeamento Fiscal	6
2.2. As Medidas Anti-abuso e o Planeamento Fiscal	9
2.3. A Dinâmica Fiscal e o Planeamento Fiscal	15
2.4. O Sistema Fiscal Português: Diagnóstico.....	15
3. ANÁLISE EMPÍRICA	17
3.1. Relação entre Nível de Fiscalidade Efectivo e PIB per capita	17
3.2. Outras Métricas de Avaliação do Nível de Fiscalidade.....	19
3.3. Principais Conclusões do Modelo	29
4. CONCLUSÕES	33
4.1. Principais Conclusões do Estudo.....	33
4.2. Recomendações de Alteração ao Sistema Fiscal Português	34
4.3. Limitações do Estudo	35
4.4. Indicação para Investigação Futura	35
Bibliografia	36
ANEXOS	41

Lista de Figuras

Figura 1. Cronograma das Medidas Anti-Abuso e Planeamento Fiscal (1989-2008) – **Anexo**

Figura 2. Fluxograma de um esquema de Planeamento Fiscal sujeito a dever de comunicação – **Anexo**

Figura 3. Esforço fiscal relativo em países seleccionados da UE, 1998-2013

Figura 4. Esforço Fiscal em função do PIB *per capita* (2011)

Figura 5. Carga Fiscal dos países da União Europeia (UE-27), em 2011

Figura 6. Evolução da Receita Fiscal de IRC versus Taxas Nominais de IRC, 1989 – 2012

Figura 7. Média das taxas gerais ajustadas de IRC em 41 países da OCDE e do G20, 1990-2013

Figura 8. Taxas gerais ajustadas de imposto sobre as sociedades nos 27 países da UE; 1995-2013

Figura 9. Evolução da Receita Fiscal de IRC face ao total da Receita Fiscal (em %), 1989-2012

Figura 10. Taxas gerais ajustadas de IRC, UE-27, 2013 (%), ranking crescente

Figura 11. Taxa geral ajustada sobre as sociedades, UE-27, EA-17, EUR-12 e Portugal, 1995-2013

Figura 12. Curva de Lorenz, grau de concentração da Receita Fiscal de IRC, 2009

Figura 13. Curva de Lorenz, grau de concentração da Receita Fiscal de IRC, 2010

Figura 14. Curva de Lorenz, grau de concentração da Receita Fiscal de IRC, 2011

Figura 15. Investimento Directo Estrangeiro (em % do PIB), 1995-2012

Figura 16. Evolução da Taxa Nominal de IRC versus o Investimento Directo Estrangeiro, 1995-2011 – **Anexo**

Figura 17. Maiores obstáculos ao Investimento em Portugal, 2010-2013 – **Anexo**

Figura 18. Número de declarações de IRC por escalão de volume de negócios, 2011 (€ milhões, percentagens) – **Anexo**

Lista de Quadros

Quadro 1. Número de esquemas de Planeamento Fiscal abusivo comunicados, 2008-2010 – **Anexo**

Quadro 2. Tipologia de esquemas de Planeamento Fiscal abusivo comunicados, 2008-2010 – **Anexo**

Quadro 3. Evolução da Receita Fiscal face ao Produto Interno Bruto (em %), 1989-2012

Quadro 4. Quadro comparativo de regimes fiscais de tributação de pessoas colectivas – **Anexo**

Quadro 5. Número e dimensão média dos movimentos (subidas e descidas) das taxas gerais ajustadas de IRC em 41 países da OCDE e do G20, 1990-2013

Quadro 6. Taxas gerais ajustadas de imposto sobre as sociedades da União Europeia, 1995 – 2013 (%)

Quadro 7. Execução Orçamental da Receita Fiscal do Estado (2012)

Quadro 8. Valores da Economia Não Registada ao longo do período de 1970 a 2011, em Portugal

Quadro 9. Esforço Fiscal em alguns Países Europeus (2011)

Quadro 10. Esforço Fiscal em alguns Países Europeus (2009)

Quadro 11. Esforço Fiscal em alguns Países Europeus (2011) – Base em Logaritmo

Quadro 12. Esforço Fiscal em alguns Países Europeus (2010) – **Anexo**

Quadro 13. Tempo (medido em horas) despendido pelas empresas portuguesas a cumprir as suas obrigações fiscais em sede de imposto sobre sociedades em países seleccionados da UE-27, 2010 (ordenação crescente) – **Anexo**

Lista de Tabelas

Tabela 1. Estatísticas Descritivas das Variáveis Nível de Fiscalidade Efectivo e Produto Interno Bruto *per capita*

Tabela 2. Teste Formal da Distribuição Normal – Variável *PIBPC*

Tabela 3. Estatísticas da Regressão – 2009 a 2011

Tabela 4. Estatísticas da Regressão – 2011 (em logaritmo natural)

Tabela 5. *Summary Output* (variável *Dummy*)

Lista de Abreviaturas

art.º – artigo

ATA – Administração Tributária e Aduaneira

CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa

CDT – Convenções para evitar a Dupla Tributação

CFC – *Controlled Foreign Companies* (Sociedades estrangeiras controladas)

cfr. – conforme

CGAA – Cláusula Geral Anti-Abuso

CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGO – Direcção-Geral do Orçamento

DL – Decreto-Lei

EM – Estado Membro

ENR – Economia Não Registada

IDE – Investimento Directo Estrangeiro

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

LGT – Lei Geral Tributária

MAA – Medida Anti-Abuso

MAA's – Medidas Anti-Abuso

MNE – *Multinational Enterprises* (Multinacionais)

n.º – número

NFE – Nível de Fiscalidade Efectivo

NFP – Nível de Fiscalidade Potencial

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento do Estado

PF – Planeamento Fiscal

PIB – Produto Interno Bruto

PIBPC – Produto Interno Bruto *per Capita*

SFP – Sistema Fiscal Português

TCAS – Tribunal Central Administrativo do Sul

TJCE – Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia

UE – União Europeia

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objectivo analisar o conceito de planeamento fiscal (PF) nas vertentes económica, legislativa doutrinária e jurisprudencial, bem como, contextualizar, no tempo e no espaço, a forma como o Sistema Fiscal Português (SFP) foi sendo adaptado, em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)¹ a determinadas práticas seguidas pelos agentes económicos e à progressiva abertura da economia portuguesa ao exterior.

Tendo em consideração as motivações económicas que poderão estar associadas às práticas de PF adoptadas pelos agentes económicos e a sua conflitualidade com o interesse do Estado em arrecadar receita fiscal para satisfazer as suas necessidades financeiras, analisaremos a forma como o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC) foi evoluindo em matéria de medidas anti-abuso (MAA's), sobretudo a partir da reforma da tributação do rendimento de 1988-1989, bem como o desenvolvimento da prática doutrinária e jurisprudencial neste domínio.

À luz da corrente doutrinária mais recente entende-se por PF qualquer esquema ou actuação que determine, ou se espera que determine, de modo exclusivo ou predominante, a obtenção de uma vantagem fiscal por sujeito passivo de imposto (Pereira, 2011).

Contudo, se as falhas de neutralidade da lei fiscal impõem ao sujeito passivo a consideração das possíveis alternativas, o princípio da justa distribuição dos encargos tributários implica a existência de limites para as suas escolhas e opções, sendo a causa e a justificação ancestral das MAA's (Sanches, 2006).

Segundo Leitão (1999), as normas para impedir a evasão fiscal internacional sofreram grande difusão devido sobretudo, à internacionalização das empresas e à enorme mobilidade dos indivíduos e capitais.

A reforma da tributação directa concretizou-se em 1988-1989. A taxa de IRC agregada (i.e. incluindo a taxa de derrama municipal) em 1989 (40,2%)² encontrava-se em linha com a praticada nos países com um grau de desenvolvimento semelhante ao nosso (Grécia, Irlanda e Espanha)³.

¹ Imposto preponderante para os investidores nacionais e estrangeiros pelo impacto nas suas decisões.

² Vide Lei n.º 1/87 de 06/01.

³ Vide em <http://taxfoundation.org/article/oecd-corporate-income-tax-rates-1981-2012>. As taxas agregadas de IRC da Grécia (46%), Irlanda (43%) e Espanha (35%), apresentavam-se muito próximas, o que não deixa de ser pertinente numa perspectiva de competitividade fiscal, atendendo aos seus níveis de desenvolvimento.

Contudo, ainda não estavam reflectidas no SFP as MAA's, com excepção das normas relativas a preços de transferência⁴, pugnando por um desvio à regra geral de valorimetria contabilística, sobretudo em cenários de existência de relações especiais entre contribuintes (Garcia, 2006).

Em 1995, assistimos à introdução de uma medida anti-abuso (MAA) específica no n.º 7 do art.º 46.º do CIRC⁵, que visava combater a dedução de prejuízos fiscais em caso de modificação do objecto social e alteração substancial na natureza da actividade. Nesse mesmo ano, e com o objectivo de contrariar a deslocalização de rendimentos para territórios com um regime fiscal privilegiado bem como a acumulação de resultados em sociedades domiciliadas naqueles territórios controladas por residentes em território português, o legislador introduziu os artigos 57.º-A e 57.º-B no CIRC⁶.

Em 1996, o legislador reconheceu a necessidade de introduzir uma MAA específica – denominada por “subcapitalização” – destinada a combater uma prática corrente de evasão fiscal internacional assente no endividamento excessivo das sociedades em relação a entidades com as quais existiam relações especiais, de modo a considerar os juros correspondentes a esse endividamento como dedutíveis fiscalmente em sede de IRC⁷, utilizando assim de modo abusivo a diferença de tratamento fiscal entre juros e lucros distribuídos.

Em 1998, e na esteira da aprovação do Orçamento do Estado (OE) para 1997, a Lei Geral Tributária (LGT) foi aprovada pelo Decreto-Lei (DL) n.º 398/98, de 17/12, tendo como objectivo clarificar e sistematizar os direitos e garantias dos contribuintes e os poderes da Administração Tributária e Aduaneira (ATA)⁸.

Este diploma foi acompanhado da integração de uma Cláusula Geral Anti-Abuso (CGAA) no art.º 38.º da LGT⁹, sobre a ineficácia de actos e negócios jurídicos, bem como na introdução de uma norma no art.º 39.º da LGT, destinada a combater a simulação de negócios jurídicos, que do ponto de vista de Sanches (2008) veio introduzir no ordenamento jurídico tributário a possibilidade do juízo administrativo sobre a natureza do negócio jurídico escolhido pelo sujeito passivo e sobre a intenção que presidiu à escolha do mesmo.

⁴ Vide n.º 1 do art.º 57.º do CIRC - (DL n.º 442-B/88, de 30/11).

⁵ Actual n.º 8 do art.º 52.º do CIRC.

⁶ Actuais artigos 65.º e 66.º, respectivamente do CIRC.

⁷ Art.º 67.º do CIRC, na redacção em vigor até 31/12/2012.

⁸ Entrou em vigor a 01/01/1999.

⁹ O legislador alterou o art.º 38.º da LGT (Lei n.º 100/99, de 26/07) para clarificar o alcance desta norma. Esta medida voltou a ser alterada pela Lei n.º 30-G/2000, de 29/12, que introduziu elementos de carácter artificioso e fraudulento e, abuso de formas jurídicas que, segundo Sanches (2006), “salvou a norma de uma inconstitucionalidade patente”.

Todavia, foi sobretudo a partir do Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul (TCAS) relativo ao Processo n.º 04255/10, de 15/02/2011, (caso “Jerónimo Martins”), que passou a existir jurisprudência nacional sobre a aplicação da CGAA prevista no art.º 38.º da LGT e, bem assim, um maior uso da mesma por parte da ATA. Daí que não se estranhe o número de processos recentemente apreciados pelo Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) sobre esta matéria¹⁰.

Em matéria de preços de transferência, e apesar do regime fiscal em Portugal remontar a 1964¹¹, foi apenas a partir de 2001, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 30-G/2000, de 29/12¹², que se criaram as condições susceptíveis de dar resposta aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito das Convenções para evitar a Dupla Tributação (CDT) e, nessa linha, concretizar o alinhamento deste novo quadro legal com os princípios directores da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) sobre preços de transferência dirigidos às Multinacionais (MNE) e às administrações fiscais.

Com a aprovação do OE para 2003, o legislador introduziu no CIRC um conjunto de MAA's específicas conducentes a evitar o PF, nomeadamente através dos n.ºs 5, 6 e 7 do art.º 23.º do CIRC¹³, ao determinar a desconsideração para efeitos de apuramento do resultado tributável de IRC, as menos-valias fiscais decorrentes da transmissão de partes sociais adquiridas (e alienadas), em certas circunstâncias, a entidades relacionadas e/ou entidades domiciliadas em território com regime fiscal privilegiado. Nesse mesmo ano, e para efeitos de apuramento do resultado tributável de IRC, o legislador introduziu uma limitação geral à dedutibilidade de menos-valias fiscais mobiliárias, no n.º 3 do art.º 42.º do CIRC¹⁴.

Em 2005¹⁵, concretizou-se o alargamento da norma de exclusão parcial do n.º 3 do art.º 42.º do CIRC, a outras perdas ou variações patrimoniais negativas relativas a partes de capital ou outras componentes do capital próprio (prestações suplementares).

Por outro lado, com o OE rectificativo para 2005¹⁶, assistiu-se a um alargamento da MAA específica prevista no n.º 8 do art.º 47.º do CIRC¹⁷, em matéria de prejuízos

¹⁰ Vide Processos n.º 05/2011-T, 123/2012-T, 124/2012-T, 138/2012-T.

¹¹ Art.º 51.º- A (Código da Contribuição Industrial) referia que as operações entre entidades relacionadas estavam sujeitas ao princípio da plena concorrência.

¹² Vide Portaria n.º 1446-C/2001, de 21/12.

¹³ Actuais números 3, 4 e 5 do art.º 23.º do CIRC.

¹⁴ Actual n.º 3 do art.º 45.º do CIRC.

¹⁵ Lei n.º 60-A/2005, de 30/12.

¹⁶ Lei n.º 39-A/2005, de 29/07.

¹⁷ Actual n.º 8 do art.º 52.º do CIRC.

fiscais, estabelecendo-se um limite à sua dedução em caso de mudança da titularidade jurídica do capital social ou dos direitos de voto em, pelo menos, 50%.

Em 2008, o DL n.º 29/2008, de 25/02 veio estabelecer medidas de natureza preventiva, em particular, de combate ao PF abusivo, nomeadamente ao estabelecer deveres de comunicação à ATA, sobre esquemas propostos ou actuações adoptadas que tenham como finalidade, exclusiva ou predominante, a obtenção de vantagens fiscais, em ordem ao combate ao PF abusivo, entrando em vigor em 15/05/2008¹⁸. A introdução destas obrigações de reporte assinala um marco importante no SFP, dado que consubstancia um mecanismo de controlo das práticas fiscais abusivas.

Como se verifica *supra*, o SFP acompanhou, de certo modo, as tendências internacionais e o desenvolvimento de práticas de PF por parte dos agentes económicos, o que conduziu, de certo modo, a um aumento da complexidade fiscal e a uma dinâmica legislativa acentuada em Portugal, geradora de incerteza para investidores estrangeiros¹⁹.

Neste quadro, e com referência ao período compreendido entre 1989 e 2012, importa analisar o seguinte: *i*) esquemas de PF comunicados à ATA e por tipologia; *ii*) evolução da Receita Fiscal face ao Produto Interno Bruto (PIB), a fim de concluirmos quanto à convergência do nível de fiscalidade em Portugal face à média da União Europeia (UE); *iii*) o nível de Esforço Fiscal em Portugal em 2011, face a alguns países europeus no sentido de apurarmos se o Nível de Fiscalidade Efectivo (NFE) já atingiu o nível de fiscalidade possível na actual fase de desenvolvimento do país; *iv*) evolução da Receita Fiscal de IRC face à Receita Fiscal Total, a fim de analisarmos o respectivo contributo; *v*) analisar o grau de concentração da Receita Fiscal de IRC por tipo de contribuintes, a fim de determinar que entidades são responsáveis pelo pagamento deste imposto; *vi*) analisar a evolução da Taxa Nominal de IRC face ao Investimento Directo Estrangeiro (IDE), com o objectivo de concluir quanto à competitividade fiscal.

É neste contexto que a variável fiscal assume um papel determinante na capacidade de captação de IDE, dado afectar a rendibilidade do investimento, tal como alerta Catroga (2001), quando refere que para Portugal é crítico, a todo o momento, ter um sistema fiscal mais amigo do investimento e da actividade empresarial face à vizinha Espanha.

¹⁸ Vide Portaria n.º 364-A/2008, de 14/05.

¹⁹ Não foram referidas todas as MAA's, dado que não se pretende com o presente estudo identificar exaustivamente as mesmas.

Nesse sentido, Neto (2003) argumenta que a capacidade de Portugal absorver no futuro IDE, será um factor chave na competitividade económica e na capacidade de inovação da economia portuguesa. É precisamente este efeito que presenciamos em Portugal, com desempenhos económicos modestos e um nível de produtividade baixo, limitando a capacidade de captação de IDE.

Mais recentemente, Horta (2009) defendeu que os fluxos de investimento estrangeiro para Portugal dependem significativamente da situação económico-financeira dos países de origem e da procura internacional. Considera ainda que a atractividade de Portugal como país de destino de investimento estrangeiro enfrenta um momento decisivo.

Abreu (2008) refere que, na corrida ao investimento estrangeiro, Portugal parte em desvantagem, designadamente face aos novos Estados Membros da UE. Considera que Portugal poderá conseguir atrair investimento estrangeiro pontual, à custa de grandes concessões em matéria de benefícios fiscais contratuais, mas terá grande dificuldade em ser considerado como um porto de abrigo natural para investimento que não se destinem a servir exclusivamente o mercado nacional.

Do exposto, cumpre então referir que este trabalho está organizado em quatro capítulos, sendo que o primeiro diz respeito à presente introdução. Devido à grande abrangência das temáticas associadas aos objectivos da dissertação, o capítulo segundo aborda o conceito de PF na perspectiva portuguesa e a legitimidade que os contribuintes têm neste domínio atentas as diferenças nos sistemas fiscais, bem como os limites existentes a esse mesmo planeamento, com a introdução das MAA's específicas e da CGAA, contextualizando no tempo conforme (cfr.) ilustrado na Figura 1 (ver anexo) e no espaço para se aferir como surgiram e evoluíram até à presente data.

É também feito um breve diagnóstico do SFP e, bem assim, identificadas as suas principais ineficiências. O capítulo terceiro visa, essencialmente, abordar as métricas e respectivas metodologias, bem como o modelo usado e suas principais conclusões. No capítulo quarto, por fim, aponta as conclusões principais e uma breve recomendação de alteração ao SFP, as limitações do estudo e indicações para futuras investigações de interesse.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. O Imposto e o Planeamento Fiscal

Em Portugal, os tributos²⁰ representam um importante instrumento de financiamento das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas e, bem assim, uma ferramenta de política fiscal que deve promover a justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento²¹.

O Estado incorre em despesas para satisfazer as necessidades de ensino, segurança, saúde pública e defesa nacional, pelo que os tributos encontram o seu fundamento na existência de “*um dever genérico de cobertura dos encargos públicos*”, como afirma Franco (1997). O principal objectivo da cobrança de impostos consiste na obtenção de receitas fiscais necessárias ao financiamento das despesas do sector público (Lopes, 2008).

Neste sentido, a imposição fiscal representa uma transferência de recursos dos agentes económicos para o Estado, não se colocando em questão a sua legitimidade em cobrar impostos. Tal suscita desde logo uma questão, que reside em assegurar que os impostos, em particular, assentem essencialmente na capacidade contributiva revelada nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património, sob pena de poder conduzir a comportamentos “desviantes” por parte dos agentes económicos.

Por outro lado, reconhece-se igualmente nos agentes económicos, a legitimidade na identificação prévia das consequências fiscais e parafiscais inerentes a um qualquer negócio ou operação e à respectiva tomada de decisão quanto à estratégia fiscal que poderá ser adoptada, tendo em vista a redução dos respectivos encargos fiscais e, nessa medida, um aumento do rendimento líquido para consumo ou investimento.

É neste contexto que os impostos se interligam com a prática de PF, a qual não é recente em Portugal. Segundo Gomes (2005) a boa gestão fiscal pressupõe a minimização dos custos fiscais, que a doutrina designa por economia fiscal ou poupança fiscal, sem prejuízo do rigoroso cumprimento das leis tributárias pelos agentes económicos.

O autor distingue os casos em que a poupança fiscal é querida explicitamente ou sugerida pelo legislador, quando aquele estabelece normas negativas de tributação, quer

²⁰ Vide art.º 3.º, n.º 2 da LGT.

²¹ Cfr. art.º 5.º da LGT e art.º 103.º da CRP.

através de desagravamentos fiscais estruturais, como são as exclusões tributárias, deduções específicas, deduções à colecta, reportes de prejuízos, etc., quer quando consagra benefícios fiscais excepcionais, estáticos e dinâmicos.

Pereira (2010) e Lourenço (2000) atribuem à expressão PF um significado idêntico ao conceito de gestão fiscal. Tal consiste numa postura activa por parte do contribuinte, que procura inserir a variável fiscal nas suas decisões e, assim, normalmente, minimizar a factura fiscal que sobre ele recai, desde que isso se reflecta em aumento do rendimento após impostos.

Lourenço (2000) refere ainda, que tanto o planeamento como a gestão fiscal procuram minimizar os efeitos da carga fiscal dentro do quadro legislativo em vigor, aproveitando embora efeitos mais vantajosos que esse quadro proporciona e, sendo óbvio que não podemos inferir daqui que se esteja perante uma situação de evasão fiscal.

Pires e Pires (2010) referem que o PF revela-se nas opções fiscais do sujeito passivo em que este organiza a sua actividade de modo a minimizar o imposto, através de isenções, reduções ou outras formas de eliminação ou diminuição de carga fiscal ou mesmo de diferimento do pagamento do imposto, mas sem violar a letra ou o espírito da lei²².

Para Campos e Andrade (2008), o PF está associado à liberdade de escolha fiscal, em que a carga tributária resultará da opção que o contribuinte efectuar, na medida em que só por acaso os diversos actos em alternativa estarão sujeitos ao mesmo regime tributário.

Das posições doutrinárias acima resulta que se o agente económico – sujeito passivo na relação jurídico-tributária – tem o ónus de planeamento e o direito subjectivo de optar entre vários comportamentos legalmente admissíveis, temos de considerar que estamos perante um direito fundamental cujo núcleo terá de ser devidamente respeitado e cujos limites terão de ser definidos. Um desses limites passa justamente pela possibilidade da ATA poder apreciar a conduta adoptada pelo sujeito passivo.

Não obstante, e a fim de limitar a necessidade de um controlo administrativo no sentido etimológico de *contre-rôle*, a lei vai criando limites impeditivos do uso desviante das faculdades do contribuinte.

É neste contexto que surgem as chamadas MAA's cujo objectivo, explícito ou implícito, é justamente impedir este tipo de comportamentos desviantes, introduzindo

²² Ambos os casos - Evasão Fiscal e Planeamento Fiscal - conduzem à não verificação do pressuposto de tributação.

uma limitação à liberdade de escolha do sujeito passivo das operações que pode efectuar.

No entanto, *são normas que atingem uma zona delicada e que, devendo respeitar a autonomia privada do contribuinte na escolha e modulação dos instrumentos que utiliza, devem também impedir a ilegítima relevância da sua vontade na formação ou quantificação da obrigação tributária* (Sanches, 2006, p.27)

Dependendo da conduta adoptada pelos agentes económicos no âmbito da sua actividade, Sanches (2006) acaba por destringer o PF legítimo do ilegítimo. Assim, o PF legítimo *consiste numa técnica de redução da carga fiscal pela qual o sujeito passivo renuncia a um certo comportamento por este estar ligado a uma obrigação tributária ou escolhe, entre as várias soluções que lhe são proporcionadas pelo ordenamento jurídico aquela que, por acção intencional ou omissão do legislador fiscal, está acompanhada de menos encargos fiscais* (Sanches, 2006, p.21).

Por outro lado, o PF ilegítimo *consiste em qualquer comportamento de redução indevida, por contrariar princípios ou regras do ordenamento jurídico-tributário, das onerações fiscais de um determinado sujeito passivo* (Sanches, 2006, p.21).

Dentro do quadro do PF podemos, assim, distinguir as situações em que o sujeito passivo actua *contra legem*, *extra legem* e *intra legem*. Quando se actua *contra legem*, a actuação é frontal e inequivocamente ilícita, pois infringe directamente a lei fiscal, e configura uma fraude fiscal passível, inclusive, de ser objecto de censura contra-ordenacional ou criminal²³.

Segundo Machado e Costa (2009), a actuação *extra legem* ocorre quando o sujeito passivo aproveita de forma abusiva a lei para chegar a um resultado fiscal mais favorável, pese embora este não a violar directamente.

Sendo que dessa ou dessas normas jurídico-fiscais se deve detectar, como bem refere Sanches (2006) uma tentativa de contornar “*uma clara intenção de tributar afirmada pelos princípios estruturantes do sistema*”. Este tipo de actuação é comumente designada de “*fraude à lei fiscal*” mas, cfr. alerta Sanches (2006), pretendendo ilustrar e distinguir estas situações das de fraude fiscal, também designada de “*evitação abusiva de encargos fiscais*”, “*evitação fiscal abusiva*” ou ainda “*elisão fiscal*”.

Só se afigura legítima – e, assim, PF legítimo ou não abusivo – a actuação *intra legem*. Com efeito, a obtenção de uma poupança fiscal não constitui um comportamento

²³ Vide Acórdão do TCAS, de 15/02/2011 (Processo n.º 04255/10).

proibido pela lei, desde que a actuação não se enquadre na supra referida actuação *extra legem* (Sanches e Marques, 2009)²⁴.

Neste sentido, o PF é uma liberdade essencial de conteúdo económico assente em restrições que se consubstanciam na escolha dos negócios jurídicos adequados a um certo fim económico com a aceitação da sua consequência fiscal, sendo o seu limite a fraude à lei.

Neste particular, importa assim analisar de que forma o SFP se adaptou às práticas de PF adoptadas pelos agentes económicos, nomeadamente mediante a análise da introdução das principais MAA's específicas, no tempo e no espaço, e dos propósitos que essas mesmas medidas visaram alcançar.

Sendo certo que as MAA's constituem um denominador comum aos diferentes impostos que integram o SFP, iremos focar-nos apenas no IRC, dado constituir um dos principais referenciais na actividade empresarial, e contextualizar a introdução dessas medidas no tempo com o objectivo de aferir eventuais tendências de actuação por parte do legislador.

2.2. As Medidas Anti-abuso e o Planeamento Fiscal

A reforma da tributação do rendimento ocorrida em 1988-1989, em particular em sede de IRC, caracterizou-se essencialmente pelo alargamento da base tributável, pela moderação dos níveis de actuação e pela articulação entre o CIRS e o CIRC.

Com a entrada em vigor do CIRC em 01/01 de 1989²⁵, constatamos que não existiam propriamente MAA's específicas, com excepção da que se encontrava prevista no art.º 57.^{o26} do referido Código, relativa às "*correções nos casos de relações especiais ou sujeição a vários regimes de tributação*" – isto é, uma norma que visava combater a importante temática dos "preços de transferência"²⁷.

As alterações então introduzidas, complementadas pela presente regulamentação, visaram, adicionalmente, proporcionar a criação de condições susceptíveis de dar resposta aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito de CDT. Volvidos seis anos, a Lei do OE para 1995²⁸ veio criar uma MAA específica no n.º 7 do art.º 46.^{o29} do

²⁴ Vide Acórdão "Cadbury Schwepps"- Processo C-196/04, de 12/09/2006.

²⁵ DL n.º 442-B/88, de 30/11.

²⁶ Actual art.º 63.º do CIRC.

²⁷ Desenvolvida com a reforma da tributação do rendimento de 2000-2001 (Redacção da Lei n.º 30-G/2000, de 29/12), mediante introdução do art.º 58.º (actual art.º 63.º) do CIRC. A Portaria n.º 1441-C/2011, de 21/12 (n.º 13 do art.º 58.º) do actual art.º 63.º, do CIRC, conferiu no plano interno, uma importância acrescida a esta matéria, na sequência do processo iniciado com a redacção daquele preceito, estando perfeitamente inserido no contexto internacional.

²⁸ Lei n.º 39-B/94, de 27/12.

CIRC, a qual previa a limitação da dedução de prejuízos em caso de “*modificação do objecto social ou alteração substancial da actividade exercida*”.

Cfr. refere Pereira (1995), a identidade de actividade é mantida, sempre que “*a actividade em que foi obtido o prejuízo, seja, de forma substancial, idêntica à que respeita ao lucro ao qual este vai ser deduzido*”. Por outro lado, segundo aquele douto fiscalista, a manutenção da identidade jurídica determina que “*os prejuízos fiscais de um sujeito passivo só podem ser deduzidos aos lucros apurados pelo mesmo sujeito*” (op. cit., p. 237)³⁰.

Por sua vez, a Lei do OE rectificativo para **2005** alargou a aplicação da referida MAA específica³¹, aos casos de “*alteração da titularidade de, pelo menos, 50% do capital social ou da maioria dos direitos de voto*”. Tratou-se de uma disposição que visou (e visa) evitar operações de aquisição de capital cujo objectivo compreenda a obtenção de economias fiscais através de dedução de prejuízos fiscais gerados por sociedades, de forma a evitar o famigerado “comércio de prejuízos fiscais”.

A respeito da referida norma, Garcia (2006) recorre a uma alegoria onde refere que “*[o] modo como os n.ºs 8 e 9 se articulam – o primeiro preclui tout court enquanto que o segundo prevê uma autorização para “casos especiais” – mostra bem que a intenção do legislador foi a de fechar a porta primeiro para só depois abrir uma janela*”.

Segundo melhor entendimento, o que se pretende enfatizar é que este juízo administrativo que subjaz ao n.º 9 do art.º em análise, envolvendo uma grande margem de discricionariedade por parte da ATA (“abrindo uma janela”), deve ser limitado e moderado pela regra constitucional da tributação do lucro real. Sobre esta matéria, não deixa de ser curioso as orientações administrativas que têm vindo a ser emitidas pela ATA, tendo em vista delimitar o âmbito de aplicação da MAA específica em apreço³².

Nesse mesmo ano de **1995**, e uma vez que a evasão e fraude fiscais aparentavam assumir cada vez mais uma dimensão internacional, resultante da crescente internacionalização das empresas, da maior mobilidade das pessoas e dos capitais e do próprio desenvolvimento das técnicas utilizadas para este efeito, o DL n.º 37/95, de 14/02 introduziu duas MAA’s específicas no CIRC, através do art.º 57-A³³ e do art.º 57-

²⁹ Actual n.º 8 do art.º 52.º do CIRC.

³⁰ A mesma lei introduziu a possibilidade de afastar a aplicação desta MAA específica em “*casos especiais de reconhecido interesse económico*” e, mediante requerimento à ATA (n.º 9 do art.º 46.º).

³¹ Com efeitos a partir de 03/08/2005.

³² Vide Despacho de 04/01/2008 (Processo n.º 104/2006), Despacho de 29/01/2008 (Processo n.º 2370/2006) e Despacho de 27/10/2008 (Processo n.º 2539/2008).

³³ Actual art.º 65.º do CIRC.

B³⁴, com vista a contrariar a deslocalização de rendimentos para territórios que lhes assegurem um regime fiscal privilegiado, as quais entraram em vigor em 19/02/1995.

Uma delas (art.º 57-A) consistiu na inversão do ónus da prova quando se esteja perante importâncias pagas ou devidas por entidades residentes em território português a entidades residentes em territórios com um regime fiscal privilegiado. Para que essas importâncias sejam dedutíveis na determinação do seu lucro tributável, passará a caber ao contribuinte residente demonstrar que as mesmas correspondem a operações efectivamente realizadas e não têm um carácter anormal ou um montante exagerado.

A outra MAA (art.º 57-B) visou contrariar a acumulação, por residentes, de resultados em sociedades por eles controladas, situadas em território que lhes concedesse um regime fiscal privilegiado, e decorre directamente do princípio da tributação numa base ilimitada dos rendimentos obtidos por residentes – da terminologia anglo-saxónica “*Controlled Foreign Companies rules (CFC)*”.

Em 1996, e na senda da adaptação do SFP às práticas de PF abusivo, o DL n.º 5/96, de 29/01 reconheceu a necessidade de adopção de regras que evitassem uma das práticas correntes de evasão fiscal internacional que se registavam na altura – a subcapitalização – e, que consista no endividamento excessivo das sociedades em relação a entidades com as quais existiam relações especiais, de modo a considerar os juros correspondentes a esse endividamento como dedutíveis para efeitos de determinação do lucro tributável dessas sociedades, utilizando assim de modo abusivo a diferença de tratamento fiscal entre juros e lucros distribuídos.

Importa salientar que a legislação fiscal portuguesa não foi a única a consagrar uma norma deste tipo. O diploma em apreço introduziu uma MAA específica no art.º 57-C (art.º 67.º até 31/12/2012)³⁵ do CIRC, que consistiu no estabelecimento de um coeficiente de endividamento, tido como normal para a generalidade das empresas, e que, uma vez ultrapassado, origina que a parte dos juros correspondentes às dívidas em excesso seja qualificada, para efeitos de tributação, como lucros distribuídos.

De tal qualificação decorre, portanto, a não-aceitação dessa parte dos juros como encargos dedutíveis para a determinação do lucro tributável do devedor, relativamente ao período em que foi ultrapassado o dito coeficiente. Contudo, uma vez que a *ratio decidendi* dos acórdãos interpretativos do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia (TJCE) produz efeitos obrigatórios em relação a todos os tribunais nacionais e,

³⁴ Actual art.º 66.º do CIRC.

³⁵ Vide art.º 191.º (Lei n.º 66-B/2012, de 31/12).

indirectamente, em relação a todos os sujeitos de direito, com efeitos retroactivos ao momento da entrada em vigor da norma comunitária (excepto quando o contrário consta do próprio acórdão), temos que a MAA específica em apreço, deve ser interpretada à luz do Acórdão daquele tribunal³⁶.

Ou seja, o regime de subcapitalização deve ser afastado no que concerne aos endividamentos para com entidades residentes noutros Estados-Membros da UE, por constituir uma discriminação entre entidades residentes e não residentes, não aceitável à luz do art.º 43.º do Tratado que consagra a proibição de restrições de qualquer natureza à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado Membro (EM) no território de outro EM³⁷. O esvaziamento da referida MAA específica, conduziu à sua revogação através da Lei do OE para 2013³⁸.

Em **1998** assistiu-se à introdução de uma CGAA no ordenamento jurídico português³⁹, que aprovou o OE para 1999⁴⁰. Como bem refere Courinha (2009), *“tratava-se de uma norma cuja adopção era de todo inesperada, não tendo sido objecto de qualquer estudo prévio apropriado (ou, pelo menos, de qualquer estudo conhecido), sendo reconhecida a quase total impreparação do mundo jurídico (académico e forense) para lidar de modo adequado com a mesma. Daí que, como imediata e directa consequência, a sua não aplicação tivesse sido o resultado inevitável”*.

Esta CGAA viria a ser transposta para a LGT⁴¹, e posteriormente reformulada⁴², passando a ter a seguinte redacção, cfr. n.º 2 do art.º 38.º da LGT. De modo a facilitar a análise relativa à aplicabilidade da CGAA, pode recorrer-se, de forma conjugada, a cinco elementos segundo Courinha (2009): *i*) elemento meio; *ii*) elemento resultado; *iii*) elemento intelectual; *iv*) elemento normativo; e *v*) elemento sancionatório.

Também a jurisprudência tem vindo a recorrer a esta sistematização⁴³. Na análise dos elementos determinantes da aplicabilidade da CGAA, referimo-nos, em primeiro lugar, ao elemento meio.

Este corresponde aos actos ou negócios jurídicos a que o contribuinte recorreu para obter a vantagem fiscal pretendida, podendo tratar-se de actos ou negócios

³⁶ Vide Processo C-324/00, LanKhorst – Hohorst..

³⁷ Vide Acórdão de 04/12/2007, Processo n.º 1740/07, do TCAS.

³⁸ Lei n.º 66-B/2012, de 31/12, com efeitos a partir de 01/01/2013.

³⁹ Vide Lei n.º 87-B/98, de 31/12.

⁴⁰ Vide art.º 51.º, n.º 7 do diploma em apreço.

⁴¹ Vide Lei n.º 100/99, de 26/07.

⁴² Vide Lei n.º 30-G/2000, de 29/12.

⁴³ Vide Acórdão do TCAS de 15/02/2011 (Processo n.º 04255/10) e, no domínio das decisões arbitrais (Processos n.º 05/2011-T; 123/2012-T, 124/2012-T, 138/2012-T).

jurídicos isolados ou, mais comumente, integrados numa sequência de actos ou negócios jurídicos, planeada e dirigida à obtenção do resultado pretendido.

No que diz respeito ao elemento resultado, este reporta-se à “*redução, eliminação ou diferimento temporal de impostos que seriam devidos em resultado de factos, actos ou negócios jurídicos de idêntico fim económico, ou à obtenção de vantagens fiscais que não seriam alcançadas, total ou parcialmente, sem utilização desses meios*”, nos termos do n.º 2 do art.º 38.º da LGT.

Trata-se, portanto, da obtenção de um tratamento fiscal mais favorável do que aquele que seria aplicável ao contribuinte, caso tivesse praticado os actos ou negócios jurídicos “normais” e pautados por idêntica finalidade económica.

Quanto ao elemento intelectual, este pressupõe que os actos ou negócios jurídicos a que o contribuinte recorreu tenham sido “essencial ou principalmente dirigidos”, na terminologia do n.º 2 do art.º 38.º da LGT, à obtenção da vantagem fiscal que surge, portanto, como a principal motivação do contribuinte para a prática dos actos ou negócios jurídicos em causa, sendo meramente secundárias as finalidades de índole não fiscal.

Cabe passar à análise do elemento normativo, que encontra a sua base na teoria da fraude à lei, segundo Courinha (2009). Nestes termos, o apuramento das “*fronteiras do acto elisivo*” depende do “*requisito da condenação pelo Ordenamento Fiscal do resultado obtido*”. A este propósito (Sanches, 2006) sustenta que a aplicação da CGAA depende da existência no ordenamento jurídico-tributário de “*sinais inequívocos de uma intenção de tributar*”.

Por último, no que concerne ao elemento sancionatório, este concretiza-se na ineficácia de actos e negócios jurídicos para efeitos fiscais, estando expresso na parte final do n.º 2 do art.º 38.º da LGT.

Os citados elementos, embora devam ser tratados autonomamente, pelo menos do ponto de vista doutrinal, não deixará com frequência, e na falta de melhor expressão, de “auxiliar-se” mutuamente. A fixação de um elemento pode, na prática, depender de um outro como bem refere Courinha (2009).

Com a aprovação do OE para 2003⁴⁴, o legislador introduziu no CIRC um conjunto de MAA's específicas conducentes a evitar o PF, nomeadamente através dos n.ºs 5, 6 e 7 do art.º 23.º do CIRC⁴⁵, ao determinar a desconsideração para efeitos de

⁴⁴ Vide Lei n.º 32-B/2002, de 30/12.

⁴⁵ Actuais números 3, 4 e 5 do art.º 23.º do CIRC.

apuramento do resultado tributável de IRC, as menos-valias fiscais decorrentes da transmissão de partes sociais.

Nesse mesmo ano, e para efeitos de apuramento do resultado tributável de IRC, o legislador introduziu uma limitação geral à dedutibilidade de menos-valias fiscais mobiliárias, ao prever, à data, no n.º 3 do art.º 42.º do CIRC⁴⁶ que “*a diferença negativa entre as mais-valias e as menos-valias realizadas mediante a transmissão onerosa de partes de capital, incluindo a sua remissão e amortização com redução de capital, concorre para a formação do lucro tributável em apenas metade do seu valor*”. Com a aprovação do OE para 2006⁴⁷, foi alargado o âmbito da norma às transmissões onerosas de outras componentes do capital próprio.

Em 2008, o diploma do DL n.º 29/2008, de 25/02 acabou por ser uma medida introduzida pelo legislador que previu a consagração de obrigações de comunicação cfr. Figura 2 (ver anexo), informação⁴⁸ e esclarecimento à ATA sobre esquemas ou actuações de PF agressivo⁴⁹ que são propostos, promovidos e comercializados por diversas entidades, genericamente apelidadas de intermediários fiscais e, que constitui uma forma de escrutínio e controlo prévio por parte da ATA.

Desde logo, apercebemo-nos que aquando a entrada do referido diploma, o mesmo não obteve o sucesso almejado, uma vez que apenas foi efectuado um número pouco significativo de comunicações. Em termos de impostos, as vantagens conseguidas com os esquemas de PF referiam-se, na sua maioria ao IRC e Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) – (19 esquemas), sendo os restantes respeitantes ao Imposto do Selo (3 esquemas)⁵⁰. O fluxo de esquemas comunicados, desde a entrada em vigor do diploma *infra*, tem sido caracterizado por uma grande irregularidade, cfr. evidenciado no Quadro 1 (ver anexo). Por seu lado, os esquemas comunicados apresentaram a seguinte distribuição por tipologias dos esquemas ou actuações previstas ao abrigo do art.º 4.º do DL n.º 29/2008 cfr. indicado no Quadro 2 (ver anexo).

⁴⁶ Vide Redacção alterada pela Lei n.º 60-A/2005, de 30/12.

⁴⁷ Vide Lei n.º 60-A/2005, de 30/12.

⁴⁸ Vide em <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/apps/pf/>.

⁴⁹ Vide em http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/BC481FC3-FD05-4960-BB58-D7D2D96790DC/0/DivulgacaoDL_2908PFA.pdf

⁵⁰ Vide, Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2008, 2009, pp. 22 e 23.

2.3. A Dinâmica Fiscal e o Planeamento Fiscal

Do que se referiu anteriormente, resulta que a CGAA evoluiu junto a emaranhadas MAA's específicas. À hiperprodução generalizada de leis não escapou a proliferação das citadas normas. Inevitavelmente, a legislação fiscal tornou-se mais complexa, característica que não deixa de influenciar as decisões de investimento em Portugal.

Se o recurso a presunções (Sanches, 2006) ou a ficções (Dourado, 2005) tem a importante função de subtrair determinados elementos, de difícil comprovação, à prova, também obriga, contudo a um “controlo” e “escrutínio” na sua aplicação aos casos concretos. Sobretudo nas situações supostamente improváveis (mas, infelizmente, verificáveis) em que a aplicação tipificante das leis fiscais teima em conduzir a soluções inaceitáveis, porque planeadas para “actos-massa” (Dourado, 2005).

Por isso cfr. refere (Sanches, 2006), surge, por um lado, a percepção dos perigos da interpretação literal em matéria de MAA's específicas e, por outro lado, a necessidade, expressa na doutrina mais recente, de uma interpretação da lei cfr. a Constituição da República Portuguesa (CRP) e, de uma densificação tipificante pela ATA (Dourado, 2005).

2.4. O Sistema Fiscal Português: Diagnóstico

O aumento da complexidade do SFP com a introdução de inúmeras MAA's, bem como o aumento de inspecções tributárias e da utilização dessas medidas pela ATA veio aumentar, inevitavelmente, o nível de litigância fiscal.

Xavier (2009) manifestou a sua preocupação com a introdução de MAA's no SFP atendendo ao comportamento e *modus operandi* da ATA. A margem de discricionariedade associada às mesmas, terá como consequência o aumento da litigância entre contribuinte e a ATA. Por seu lado, a profusão e a relativa desarticulação dessas medidas é geradora de incerteza jurídica e de acrescidos custos de transacção⁵¹.

Acrescenta ainda não compreender como é que podemos atrair investimento estrangeiro e, simultaneamente, pretender adoptar mecanismos de combate ao PF mais severos do que os nossos parceiros económicos.

Acresce a tudo isto o nível de burocracia associada ao cumprimento das obrigações fiscais. De acordo com Lopes (2006), a complexidade aumentou durante as

⁵¹ Vide Anteprojecto de Reforma do IRC, p.34.

reformas do SFP, pois o volume de legislação fiscal e a natureza de incerteza também aumentaram.

Frasquilho (2007) defende que Portugal encontra-se mal posicionado ao nível da fiscalidade como factor de competitividade, devido à elevada carga fiscal suportada pela economia nacional e pela reconhecida complexidade do SFP.

Por outro lado, temos a qualidade do SFP que desincentiva o investimento e, consequentemente, a competitividade do nosso país que continua a mostrar sinais de ineficiência e, bem assim, a política fiscal não promove o desenvolvimento (Deloitte, 2013).

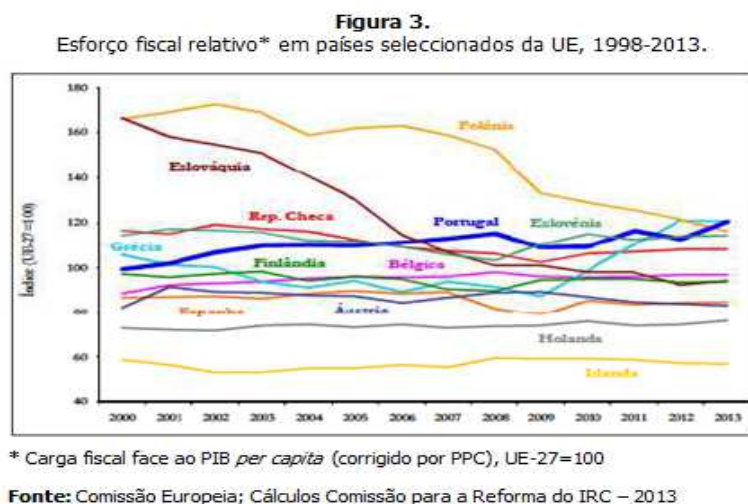
Face ao exposto, torna-se necessário a simplificação do SFP o que exige a sua estabilidade. Ramos et *al.* (2009) defendem que o sistema fiscal deve ser estável por períodos de 3 a 5 anos, evitando, assim, os ciclos eleitorais.

Estabilidade essa, que se revela fundamental no planeamento dos investimentos, pois os investidores procuram segurança, previsibilidade, consistência e rapidez na aplicação das regras fiscais, sendo que em muitos casos estas condições são tão importantes como a taxa efectiva de imposto (OCDE, 2007).

3. ANÁLISE EMPÍRICA

3.1. Relação entre Nível de Fiscalidade Efectivo e PIB *per capita*

O esforço fiscal relativo⁵², ao contrário da carga fiscal, é já superior à média europeia há vários anos, tendo vindo a registar uma tendência progressiva e quase ininterrupta de distanciamento daquela cfr. ilustrado pela Figura 3.



Da relação entre o NFE e o nível de fiscalidade que resultaria se a respectiva capacidade tributária fosse devidamente utilizada a cada um dos países, dá-se o nome de esforço fiscal. Em relação a países mais desenvolvidos tendem a ser considerados modelos em que apenas é considerada uma variável explicativa da capacidade tributária o nível de desenvolvimento económico, traduzido pelo Produto Interno Bruto *per capita* (PIBPC), mas, mesmo assim, verifica-se que apenas uma parte da diferença entre os níveis de fiscalidade pode encontrar explicação em diferenças no nível de desenvolvimento económico. É neste sentido que se desenvolveu a seguinte hipótese de trabalho.

H1: Em alguns países da UE (19), o poder de compra medido pelo PIBPC, tem relação directa com o NFE.

Os dados necessários para a prossecução deste trabalho⁵³, foram recolhidos da base de dados da OCDE e do World Bank, para uma amostra de 19 países que actualmente fazem parte da UE27. A escolha de alguns Estados Membros resulta da necessidade de obter informação referente a uma amostra relativamente homogénea⁵⁴,

⁵² Relação entre carga fiscal com o nível de vida medido pelo PIB *per capita* (PIBPC).

⁵³ Continuação do estudo desenvolvido por Pereira, M. H. de Freitas (2011) [...].

⁵⁴ Seleccionados os mesmos 19 Países da UE durante o período analisado (2009 a 2011).

bem como da necessidade de minimizar o efeito de outros factores identificados na literatura nacional como influenciadores do NFE.

Recolhidos os dados relativos à variável PIBPC, procedeu-se a uma análise das estatísticas descritivas das variáveis que constam da Tabela 1. Os resultados mostram que o NFE não apresenta comportamentos muito diversos entre os mesmos Países e também ao longo do tempo, evidenciado pelo coeficiente de variação de 0,1475.

No entanto, a amplitude da variável NFE entre países é significativa, pois os dados variam entre 28,33 e 48,1. Em relação à variável explicativa conclui-se que o PIBPC médio é de 33, com um coeficiente de variação de 0,425 mas com uma amplitude maior (entre 11,29 e 59,89).

Tabela 1.
Estatísticas Descritivas das Variáveis Nível
Fiscalidade Efectivo e Produto Interno Bruto *per capita*

	NFE	PIBPC
Mean	37,7204	33,0052
Standard Error	0,7367	1,8579
Median	37,1000	35,0732
Standard Deviation	5,5619	14,0271
Standard Dev/Mean	0,1475	0,4250
Sample Variance	30,9347	196,7603
Kurtosis	-1,1853	-1,2343
Skewness	0,1347	0,0206
Range	19,77	48,59
Minimum	28,33	11,29
Maximum	48,10	59,89
Sum	2150	1881
Count	57	57

De seguida, fez-se uma avaliação mais detalhada dos indicadores de assimetria e normalidade da distribuição da variável PIBPC. Os resultados evidenciam que a variável segue aproximadamente uma distribuição normal de acordo com a Tabela 2.

Tabela 2.
Teste Formal da Distribuição Normal - Variável PIBPC

	PIBPC	Resultados	Teste de Hipóteses	Conclusões
Valor de Referência	2			
Skewness	0,0206			
Standard Error	1,8579			
Skewness/Standard Error	0,01	< 2		Não se rejeita H ₀
Kurtosis	-1,2343			
Standard Error	1,8579			
Kurtosis/Standard Error	-0,66	< 2		Não se rejeita H ₀
H ₀			Coefficiente de Assimetria = 0	
H ₁			Não H ₀	

A hipótese de trabalho tem uma variável dependente o NFE, dado pelo quociente entre o Total das Receitas Fiscais e o PIB de cada um desses 19 Países da UE. A

variável independente utilizada para explicar a variável dependente, consiste no PIBPC a preços constantes em dólares.

O modelo econométrico aqui considerado incorpora apenas uma variável independente (PIBPC). Assim, considerando os dados da OCDE relativos a 2011 para os 19 países desta organização mas que pertencem à UE⁵⁵, a recta da regressão obtida foi a seguinte⁵⁶:

$$\frac{T}{Y} = 27,073 + 0,308 Y_p$$

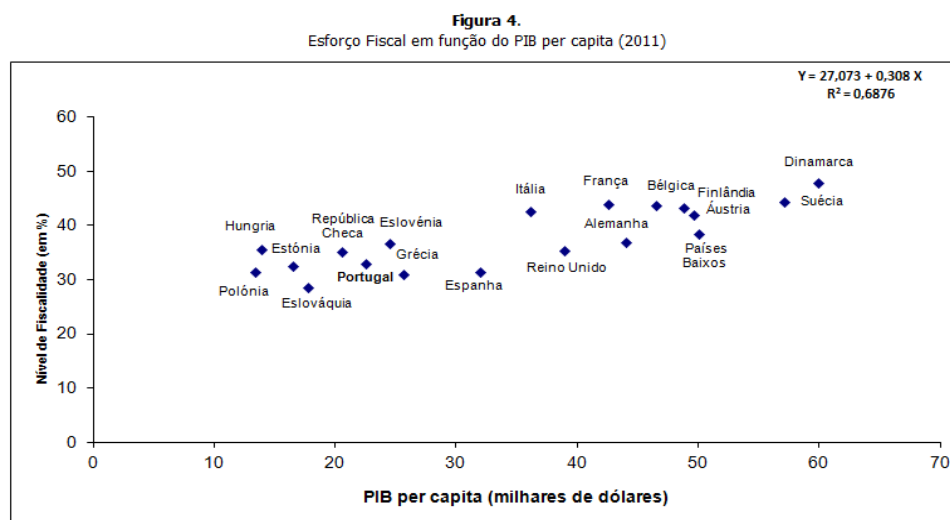
Onde:

T - Total das receitas fiscais,

Y - Produto Interno Bruto (PIB),

Yp - Produto Interno Bruto *per capita*.

A tradução gráfica da correlação entre as duas variáveis obtida é apresentada na Figura 4.



Fonte: PIB per capita - World Bank, *world Bank Indicators*, 2013

Nível de fiscalidade efectiva - OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l' OCDE (1965-2012)*, Paris, 2013

3.2. Outras Métricas de Avaliação do Nível de Fiscalidade

Outras das métricas usadas foi analisar a evolução da Receita Fiscal face ao PIB, a fim de concluirmos quanto à convergência do nível de fiscalidade em Portugal face à média da UE. Os dados foram extraídos da base de dados do Instituto Nacional de Estatística, e da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), complementados pelos dados do

⁵⁵ A Irlanda e o Luxemburgo foram retirados por serem *outliers* nesta relação, o que significa que neles é mais pronunciada a falta de relação entre NFE e o PIBPC.

⁵⁶ Foi utilizado o Excel na estimação do modelo.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social⁵⁷, referentes ao período de 1989 a 2012.

Daqui podemos concluir, que a mesma aumentou de forma crescente cfr. evidenciado no Quadro 3, tendo como ponto de viragem em 2009, decrescendo na ordem dos 7,5%, voltando a crescer nos anos subsequentes em 2010 e 2011 e, em 2012 voltou a cair 5,9%, atingindo o valor de 53,5 mil milhões de euros, o que correspondeu a cerca de 32,3% do PIB.

Quadro 3.
Evolução da Receita Fiscal face ao PIB (em %), 1989 - 2012
(em Milhões Euros)

Anos	Receita Fiscal Total	PIB	Receita Fiscal em % PIB
1989	11.185,8	46.305,1	24,2%
1990	13.206,2	55.599,0	23,8%
1991	15.860,3	63.753,9	24,9%
1992	19.135,1	71.675,3	26,7%
1993	19.260,3	74.959,3	25,7%
1994	21.997,0	81.272,5	27,1%
1995	25.927,9	87.840,9	29,5%
1996	28.121,7	93.216,5	30,2%
1997	30.472,7	101.145,9	30,1%
1998	33.361,6	110.376,5	30,2%
1999	36.754,0	118.661,4	31,0%
2000	39.563,7	127.316,9	31,1%
2001	41.495,1	134.471,1	30,9%
2002	44.184,9	140.566,8	31,4%
2003	45.412,2	143.471,7	31,7%
2004	45.570,3	149.312,5	30,5%
2005	48.481,1	154.268,7	31,4%
2006	51.749,6	160.855,4	32,2%
2007	55.511,9	169.319,2	32,8%
2008	56.448,9	171.983,1	32,8%
2009	52.231,5	168.529,2	31,0%
2010	54.474,5	172.859,5	31,5%
2011	56.802,4	171.064,8	33,2%
2012	53.464,3	165.409,2	32,3%

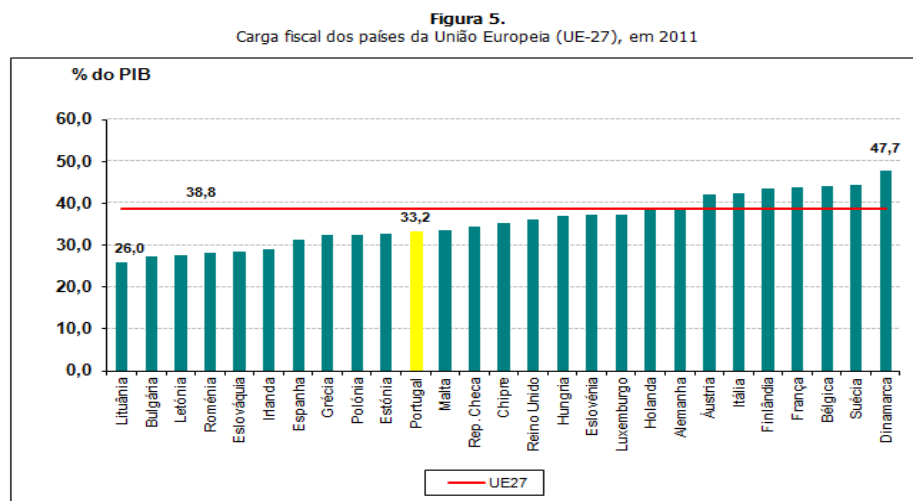
Em 2012, registou-se uma diminuição generalizada das componentes da carga fiscal, associada à forte contracção da procura agregada e do emprego. Ao contrário do que aconteceu em 2011, em que a carga fiscal, reflectindo em larga medida as medidas fiscais adoptadas, aumentou, apesar da redução da actividade económica, em 2012, as medidas tomadas não permitiram impedir a redução de receita de impostos, tanto em termos nominais como em % do PIB.

Tendo como referência o ano 2011, último ano para o qual a informação para os restantes países da UE27 está disponível, verifica-se que Portugal continuou a apresentar uma carga fiscal (33,2%) inferior à média da UE27, que se cifrou nos 38,8%. Entre 2010 e 2011, Portugal passou da 8ª para a 11ª posição no que diz respeito à carga fiscal mais baixa da UE27, apresentando em 2011 uma carga fiscal superior à observada na vizinha Espanha, o que permite concluir que a nossa carga fiscal⁵⁸, situa-se histórica

⁵⁷ Inclui Contribuições efectivas para a Segurança Social.

⁵⁸ Inclui Impostos Directos, Indirectos e Contribuições Sociais face ao PIB.

e tradicionalmente abaixo da média europeia, muito embora tenha vindo a convergir deste referencial em virtude do aumento de impostos determinado pelas mais recentes dificuldades orçamentais⁵⁹, como ilustrado pela Figura 5.



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE)

Outra das métricas usadas neste estudo foi avaliar como a Receita Fiscal de IRC evoluiu face à Receita Fiscal Total, a fim de analisarmos o respectivo contributo. Os dados são provenientes da DGO, Eurostat e da Comissão Europeia.

Dada a preponderância que o IRC assume no âmbito deste estudo, importa entender a sua evolução desde 1989 a 2012, a fim de analisarmos o respectivo contributo⁶⁰.

A partir dos anos 90⁶¹, porém, a política fiscal assumiu comprovadamente uma posição de destaque enquanto instrumento de competitividade, essencialmente em resultado do concurso de dois fenómenos: a concorrência entre países potenciada pela globalização e por uma crescente mobilidade dos factores produtivos capital (sobretudo) e trabalho; e, na Europa, a criação da Zona Euro e a consequente impossibilidade dos Estados-Membros disporem de boa parte dos instrumentos que permitiam ganhar competitividade (ainda que artificial e temporariamente), tais como a política monetária e cambial.

Ora, a literatura da especialidade tem demonstrado que a tributação directa sobre as empresas, ocupa um lugar primordial para atingir estes propósitos. Mais ainda, a evidência empírica demonstra que o incremento da competitividade através do IRC, com o consequente ganho da receita fiscal que se pretende que lhe esteja associado,

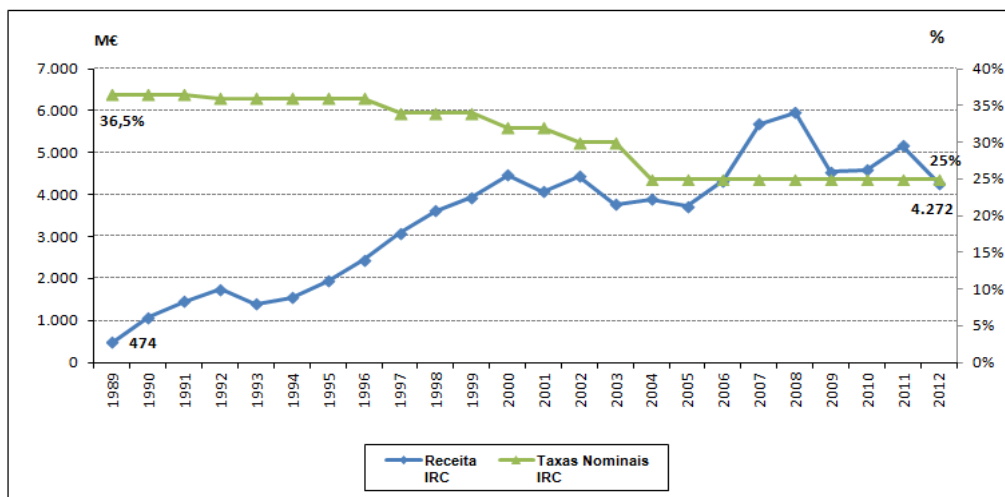
⁵⁹ Vide Comissão Europeia, 2012 (Directorate General for Taxation and Customs Union; Directorate General for Economic and Financial Affairs) [...], e OCDE, 2010 «Tax Policy Reforms and Economic Growth» [...].

⁶⁰ Vide Eurostat, «Taxations trends in the European Union» [...], 2012, edition, p.137.

⁶¹ Vide Eurostat - «Taxation Trends in the European Union, 2013 Edition».

pode passar, em primeira linha, pela redução das taxas nominais de incidência deste imposto cfr. demonstrado na Figura 6.

Figura 6.
Evolução da Receita Fiscal de IRC versus Taxas Nominais de IRC, 1989-2012.

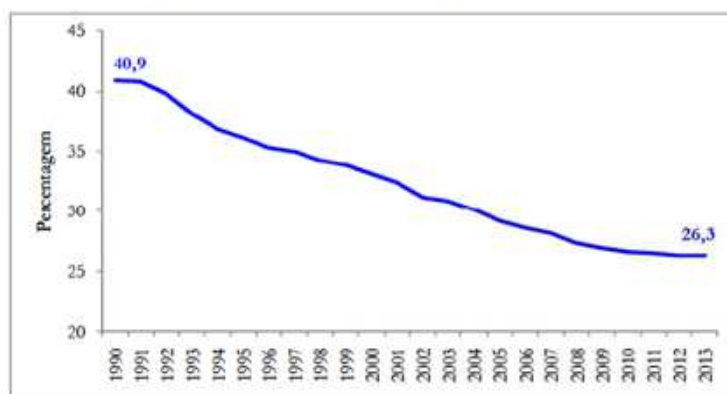


Fonte: Direcção Geral do Orçamento (DGO) e elaboração própria

Portugal tem uma taxa nominal máxima elevada (25%)⁶², não sendo competitivo no seio da UE na atractividade de IDE neste aspecto. O regime de tributação do rendimento das empresas não é competitivo face aos regimes europeus de referência (Holanda e Espanha) como demonstra o Quadro 4 (ver anexo). Segundo a WEF (2012), a taxa de IRC em Portugal é a 85ª mais competitiva em termos internacionais, entre 142 países.

Com efeito, no conjunto de 41 países da OCDE e do G20, registou-se uma tendência global no sentido da diminuição das taxas de imposto sobre as sociedades verificada na Figura 7 e, no Quadro 5 adiante ilustrado.

Figura 7.
Média das taxas gerais ajustadas de IRC em 41 países da OCDE e do G20, 1990-2013



Fonte: Eurostat; Bilicka, K e Devereux, M, CBT Corporate Tax Ranking 2012, Center for Business Taxation, University of Oxford, Junho de 2012; www.worldwide-tax.com; Comissão para a Reforma do IRC – 2013.

⁶² Vide n.º 1 do art.º 87.º do CIRC.

Quadro 5.

Número e dimensão média dos movimentos (subidas e descidas)
das taxas gerais ajustadas de IRC em 41 países da OCDE e do G20, 1990-2013.

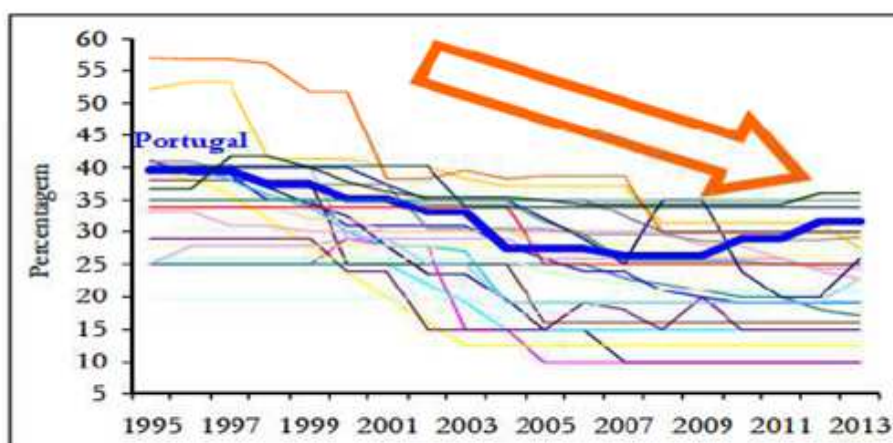
Anos	Número		Percentagem		Dimensão média dos movimentos por período
	Descidas	Subidas	Descidas	Subidas	
1990-1994	52	19	73.2	26.8	-4.1
1995-1999	43	16	72.9	27.1	-3.0
2000-2004	52	9	85.2	14.8	-3.7
2005-2009	57	6	90.5	9.5	-3.2
2010-2013	25	12	67.6	32.4	-0.6
Total	229	62	78.7	21.3	-14.6

Fonte: Eurostat; Bilicka, K e Devereux, M, CBT Corporate Tax Ranking 2012, Center for Business Taxation, University of Oxford, Junho de 2012; www.worldwide-tax.com; Comissão para a Reforma do IRC – 2013.

No espaço comunitário, de resto, observou-se uma tendência semelhante, tendo a redução continuada das taxas de imposto sobre as sociedades retratada na Figura 8, e no Quadro 6 à frente indicado, sido acompanhada da simplificação dos respectivos procedimentos, eliminando-se distorções através da supressão ou eliminação de benefícios, deduções e isenções.

Figura 8.

Taxas gerais ajustadas* de imposto sobre as sociedades nos 27 países da UE; 1995-2013.



* Incluindo adicionais de imposto e sobretaxas de cariz local, municipal, nacional e estadual

Fonte: Comissão Europeia; Cálculos Comissão para a Reforma do IRC – 2013.

Quadro 6.
Taxas gerais ajustadas de imposto sobre as sociedades da União Europeia, 1995 – 2013 (%).

Ranking	País/Região	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Diferença 2013/1995
1	Bélgica	40,0	40,0	40,2	37,0	34,3	32,5	28,0	23,5	23,5	19,5	15,0	11,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	-30,0
2	Chape	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	29,0	28,0	28,0	15,0	15,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	-15,0
3	Índia	40,0	36,0	36,0	32,0	28,0	24,0	20,0	16,0	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	-27,5
4	Lituânia	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	22,0	19,0	15,0	15,0	15,0	11,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	-10,0
5	Lituânia	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	24,0	24,0	15,0	15,0	15,0	15,0	19,0	18,0	15,0	20,0	15,0	15,0	15,0	15,0	-14,0
6	Lituânia	38,0	38,0	38,0	38,0	38,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	18,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	-22,0
7	Eslóvenia	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	21,0	22,0	21,0	20,0	20,0	18,0	17,0	-8,0
8	República Checa	41,0	39,0	39,0	35,0	35,0	31,0	31,0	31,0	31,0	28,0	28,0	24,0	24,0	21,0	20,0	19,0	19,0	19,0	19,0	-22,0
9	Polónia	40,0	40,0	38,0	36,0	34,0	30,0	28,0	28,0	27,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	-21,0
10	Hungria	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	17,6	17,5	17,5	21,3	21,3	21,3	20,6	20,6	20,6	20,6	20,6	-1,0
11	Estónia	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	24,0	23,0	22,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	-6,0
12	Suécia	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	26,3	26,3	26,3	26,3	22,0	-6,0
13	Eslóvenia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	29,0	29,0	25,0	25,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	23,0	-17,0
14	Letónia	33,0	33,0	31,0	31,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	28,0	28,0	28,0	28,0	-5,0
15	Finlândia	25,0	28,0	28,0	28,0	28,0	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	24,5	24,5	-9,5
16	Dinamarca	34,0	34,0	34,0	34,0	32,0	32,0	30,0	30,0	30,0	30,0	28,0	28,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	-9,0
17	Holanda	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	34,5	34,5	34,5	31,5	29,6	25,5	25,5	25,5	25,5	25,5	25,0	25,0	-10,0
18	Austria	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	-9,0
19	Grécia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	37,5	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	-4,0
20	Itália	52,2	53,2	53,2	41,3	41,3	41,3	40,3	40,3	38,3	37,3	37,3	37,3	37,3	31,4	31,4	31,4	31,4	31,4	27,5	-24,7
21	Luxemburgo	40,9	40,9	39,3	37,5	37,5	37,5	37,5	30,4	30,4	30,4	30,4	29,6	29,6	29,6	28,6	28,6	28,6	28,6	29,2	-11,7
22	Alemanha	56,8	56,7	56,7	56,0	51,6	51,6	38,3	38,3	38,3	38,3	38,7	38,7	38,7	29,8	29,8	29,8	29,8	29,8	29,8	-27,0
23	Espanha	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	-5,0
24	Portugal	39,6	39,6	39,6	37,4	37,4	35,2	35,2	33,8	33,8	29,5	27,5	27,5	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5	-13,1
25	Irlanda	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	-16,2
26	Malta	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
27	Franga	36,7	36,7	41,7	41,7	40,0	37,8	36,4	35,4	35,4	35,4	35,0	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	36,1	-3,6
	Média aritmética UE-27	35,3	35,3	35,2	34,1	33,5	31,9	30,7	29,3	28,3	27,0	25,5	25,3	24,5	24,0	23,9	23,3	23,1	23,0	23,0	-12,3
	Média aritmética EA-17**	36,8	37,0	37,0	35,8	35,2	34,4	33,0	31,8	30,4	29,6	28,1	27,7	26,8	26,3	26,2	25,6	25,3	25,4	25,7	-11,1
	Média aritmética EUE-12***	31,4	31,2	30,9	30,1	29,7	27,7	27,1	25,7	24,3	22,5	21,8	20,7	20,3	19,6	19,7	19,1	18,9	18,4	18,4	-13,0

Fonte: Comissão Europeia

A OCDE classificou este movimento de descida das taxas de imposto em questão como “virtuoso”⁶³: menores taxas de imposto impulsionaram o crescimento económico, o investimento e a criação de emprego e, pelo mero facto de serem mais baixas, reduziram o incentivo à fraude e evasão fiscais; em simultâneo, a redução – ou até mesmo eliminação – de deduções, isenções e zonas de não sujeição propiciou a simplificação de processos (diminuindo os subjacentes custos de contexto), facilitou a fiscalização por parte das autoridades tributárias e beneficiou também a arrecadação de receita do Estado pela melhoria da eficiência da ATA.

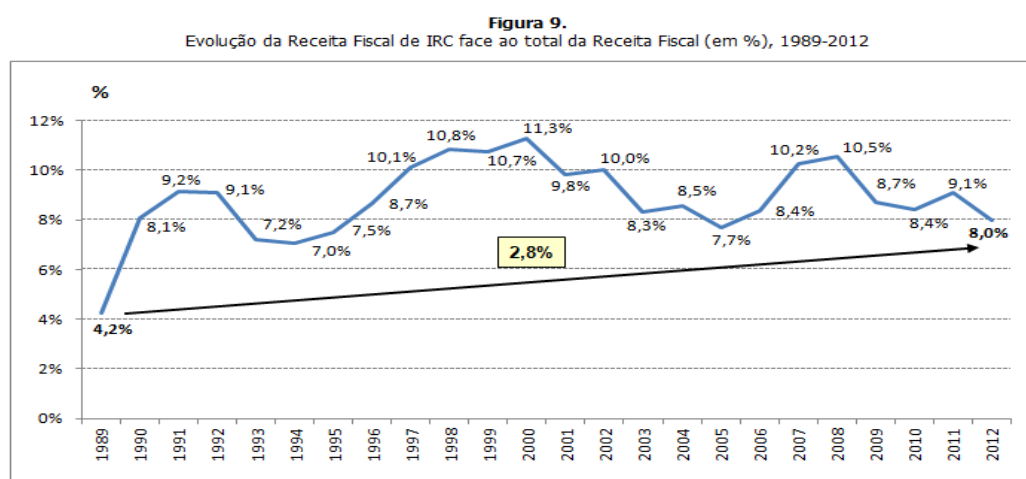
Tudo somado, a base fiscal foi alargada e a receita fiscal aumentou – contrariando a convicção de às que descidas das taxas de imposto correspondem, necessariamente, perdas de receita. Esta tendência manteve-se até 2008, tendo a crise internacional iniciada em 2007 tido uma forte influência, pela erosão que provocou, nas receitas arrecadadas a partir de 2009.

No caso de Portugal, do ponto de vista do IRC a sua evolução tem sofrido oscilações ao longo do período analisado (1989 a 2012). Importa referir que, por

⁶³ Vide em OCDE [...], Junho de 2007.

insuficiência de informação, não foi possível analisar o efeito na receita fiscal de IRC decorrente da introdução das MAA's acima referidas. No entanto, analisando os dados verifica-se que a maior queda registou-se no ano de 2009 na ordem dos 23,7%⁶⁴.

Em 2010, apesar de ter aumentado a receita com IRC, o mesmo não se verificou no peso da carga fiscal tendo decrescido 3,0%. Mas pela Figura 9 constatamos que a média composta⁶⁵ da receita do IRC ao longo do período analisado cifrou-se em 2,8%, por sua vez a média aritmética situou-se nos 8,8%.



Fonte: Direcção Geral do Orçamento (DGO) e elaboração própria

Podemos pois concluir, que este imposto tem um contributo importante para a composição da receita fiscal segundo o Quadro 7, embora a sua estrutura ainda seja muito complexa: à taxa geral de IRC (25%), acrescem as derramas e a tributação autónoma. Tudo considerado, em 2013, os lucros das empresas são tributados à taxa nominal marginal máxima de 31,5%, acima da média da UE27 em 8,5%, de acordo com a Figura 10 adiante indicada.

Quadro 7.
Execução Orçamental da receita fiscal do Estado (2012)

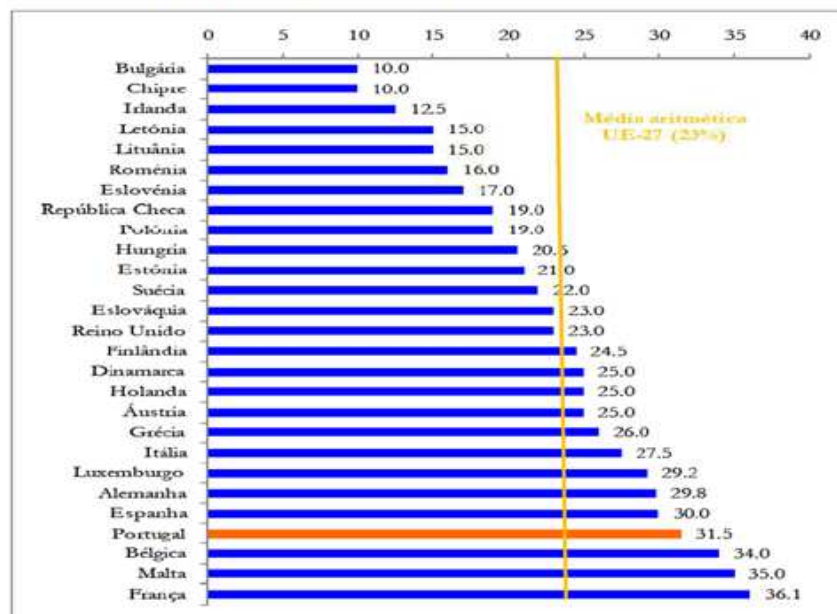
	2011	2012	2011	2012	VH (%)	Contrib. VH (p.p.)
	Milhões de Euros	Milhões de Euros	Grau de Execução (%)	Grau de Execução (%)		
Impostos directos	15.046,9	13.624,5	103,0	94,3	-9,5	-4,1
- IRS	9.831,0	9.084,3	94,3	95,2	-7,6	-2,2
- IRC	5.167,6	4.271,9	123,6	87,9	-17,3	-2,6
- Outros	48,3	268,3	431,3	536,6	455,5	0,6
Impostos indirectos	19.312,3	18.400,7	97,7	89,0	-4,7	-2,7
- ISP	2.305,5	2.115,5	96,3	93,6	-8,2	-0,6
- IVA	13.051,6	12.794,4	98,2	88,2	-2,0	-0,7
- Imposto sobre veículos	626,5	361,9	79,3	61,8	-42,2	-0,8
- Imposto consumo tabaco	1.446,7	1.353,6	107,2	91,3	-6,4	-0,3
- IABA	172,7	167,9	89,0	79,6	-2,8	0,0
- Imposto de Selo	1.483,0	1.358,1	97,6	97,2	-8,4	-0,4
- Imposto Único de Circulação	173,6	197,3	108,5	105,5	13,7	0,1
- Outros	52,7	52,0	69,2	88,3	-1,3	0,0
Receita fiscal	34.359,2	32.025,2	99,9	91,1	-6,8	

Fonte: Ministério das Finanças

⁶⁴ Assinala a introdução do DL n.º 29/2008, de 25/02, que introduziu um mecanismo de controlo de práticas fiscais abusivas.

⁶⁵ CARG (Compose Average Rate Growth).

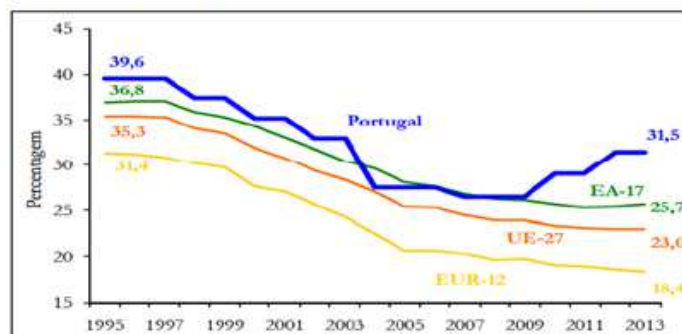
Figura 10.
Taxas gerais ajustadas de IRC, UE-27, 2013 (%), ranking crescente.



Fonte: Eurostat

A Figura 11 mostra que, no período 1995-2013, em Portugal, a carga fiscal sobre as empresas, designadamente no que se refere à tributação directa, esteve sempre acima (ou mesmo muito acima) da média europeia.

Figura 11.
Taxa geral ajustada sobre as sociedades, UE-27, EA-17, EUR-12 e Portugal, 1995-2013.

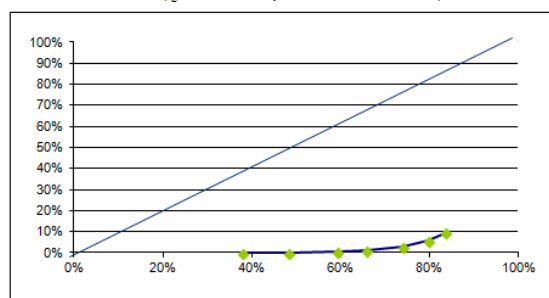


Fonte: Eurostat; Cálculos da Comissão para a Reforma do IRC – 2013, OCDE, KPMG.

Foi também analisado o Grau de concentração da Receita Fiscal de IRC por tipo de contribuintes, a fim de determinar que entidades são responsáveis pelo pagamento deste imposto. Os dados relativos a esta métrica de estudo são provenientes da ATA, e referem-se ao período de 2009 a 2011.

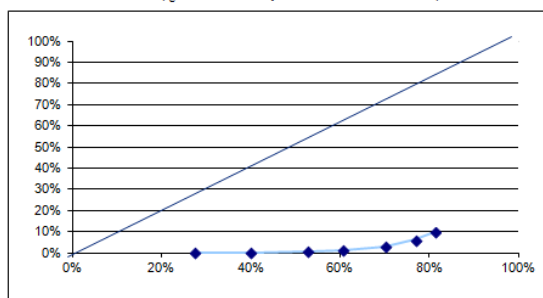
No triénio analisado, podemos constatar que se manteve a relação de 10% dos sujeitos passivos de IRC serem responsáveis por 80% da colecta bruta de IRC, demonstrando que as grandes empresas do tecido empresarial português são as entidades que mais contribuem para a receita fiscal deste imposto, evidenciado nas curvas de Lorenz (Figuras 12, 13 e 14).

Figura 12.
Curva de Lorenz, grau de concentração da Receita Fiscal de IRC, ano 2009



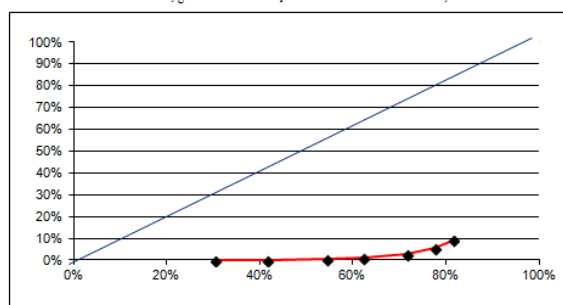
Fonte: ATA (Administração Tributária e Aduaneira) e elaboração própria

Figura 13.
Curva de Lorenz, grau de concentração da Receita Fiscal de IRC, ano 2010



Fonte: ATA (Administração Tributária e Aduaneira) e elaboração própria

Figura 14.
Curva de Lorenz, grau de concentração da Receita Fiscal de IRC, ano 2011



Fonte: ATA (Administração Tributária e Aduaneira) e elaboração própria

Outra métrica abordada, e que de alguma forma está relacionada com este estudo refere-se à Economia Não Registada (ENR)⁶⁶. Os resultados obtidos⁶⁷, demonstram uma tendência de aumento desde o início do período considerado. O peso da ENR no PIB oficial evoluiu desde os 9,47%, em 1970, até aos 25,37%, em 2011. Os valores do Quadro 8 revelam que a ENR em 2011, a preços correntes, rondou os € 43.388 milhões⁶⁸, acabando por contribuir para o agravamento histórico das receitas fiscais do Estado.

Face ao recente agravamento do nível de fiscalidade e do esforço fiscal, existe uma propensão para o aumento da fraude e evasão fiscais com naturais repercussões no nível de receita fiscal cobrada pelo Estado e na justa repartição dos sacrifícios pelos agentes económicos (para além de suscitar questões em matéria de competitividade).

⁶⁶ A economia que não é contabilizada no cálculo do PIB.

⁶⁷ Vide estudo realizado por Óscar Afonso e Nuno Gonçalves, OBEGEF, 2009 [...].

⁶⁸ Representa 55% do montante total subjacente ao pedido de ajuda externa solicitado por Portugal junto da *Troika*.

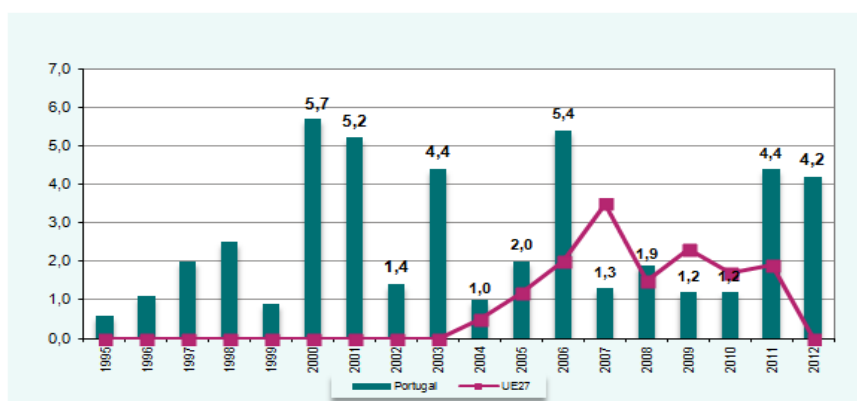
Quadro 8.
Valores da Economia Não Registada ao longo do período 1970-2011, em Portugal
em Milhões de Euros

Ano	ENR	PIB	ENR / PIB (em %)
1970	111	1.172	9,47%
1970-1973	143	1.505	9,50%
1974-1978	484	3.371	14,36%
1979-1983	1.732	10.236	16,92%
1984-1988	4.817	28.256	17,05%
1989-1993	10.859	62.459	17,39%
1994-1997	17.987	90.869	19,79%
1998-2001	24.455	122.706	19,93%
2002-2005	32.117	146.905	21,86%
2006-2009	38.936	167.665	23,22%
2010	42.822	172.670	24,80%
2011	43.388	171.016	25,37%

Fonte: Cálculos dos autores e Pordata

Por último, como métrica de estudo decidimos analisar a evolução da Taxa Nominal de IRC face ao IDE. Os dados foram extraídos da base de dados do Eurostat, e referem-se aos anos de 1995 a 2012. No que concerne ao IDE, a situação nacional mostra-se especialmente desfavorável face à realidade europeia: entre 2000 e 2011, o IDE líquido em Portugal representou, em média, 2,9% do PIB anual, assim ilustrado pela Figura 15, com apenas 0,1% do PIB anual a ser alocado ao sector transaccionável.

Figura 15.
Investimento Directo Estrangeiro (em % do PIB), 1995-2012



Fonte: Eurostat

Ora, a atracção de investimento é fundamental para Portugal, onde o rácio de capital investido por trabalhador se situa abaixo da média de UE27, travando, dessa forma, a melhoria da produtividade e, consequentemente, impedindo a criação sustentada de mais riqueza e mais (melhor) emprego.

A literatura da especialidade confirma que a tributação directa é o instrumento fiscal mais adequado para a evolução do IDE, com uma descida da taxa geral de imposto sobre as sociedades a resultar, em média, numa subida de 3,7% dos fluxos de

IDE⁶⁹ - revelando-se, portanto, naturalmente positiva para o dinamismo do investimento em geral e da actividade económica, a geração de riqueza e a criação de emprego⁷⁰.

De acordo com a Figura 16 (ver anexo), podemos concluir que apesar das fortes oscilações do IDE ao longo do período analisado, a reduções da taxa nominal de IRC estão, geralmente, associadas maiores entradas de capital estrangeiro, o que significa, que sendo Portugal um país pouco competitivo do ponto de vista fiscal, torna-se imperioso reduzir a taxa nominal de IRC de forma a dinamizar o investimento, que surge neste momento com um dos motores mais importantes para relançar a economia portuguesa no crescimento.

3.3. Principais Conclusões do Modelo

A correlação obtida face ao estudo de Pereira (2011), permite concluir que a variável independente PIBPC ganhou poder de explicação, tendo passado de 51% em 2008 para 69% em 2011, das diferenças dos níveis de fiscalidade pelo que as conclusões que se podem retirar de um modelo aplicável a países desenvolvidos que se sirva daquela variável para medir o esforço fiscal, embora tenha de continuar a ser encarado com algumas reservas, começa a ter mais poder explicativo sobre o modelo.

Assim, com base na recta de regressão obtida, determina-se o nível de fiscalidade potencial (NFP)⁷¹. Dividindo o NFE pelo NFP ou estimado, calcula-se finalmente o esforço fiscal cfr. evidenciado no Quadro 9.

Quadro 9.
Esforço Fiscal em alguns Países Europeus (2011)
em milhares \$

Países	PIB per capita (1)	Nível de fiscalidade efectivo (2)	Nível de fiscalidade estimado (3)	Esforço Fiscal (4)=(2)/(3)
Alemanha	44,0	37,1	40,6	0,913
Austria	49,6	42,1	42,3	0,995
Bélgica	46,5	44,0	41,4	1,063
Dinamarca	59,9	48,1	45,5	1,057
Eslováquia	17,8	28,8	32,5	0,885
Eslovénia	24,5	36,8	34,6	1,063
Espanha	32,0	31,6	36,9	0,856
Estónia	16,5	32,8	32,2	1,020
Finlândia	48,8	43,4	42,1	1,031
França	42,5	44,2	40,2	1,101
Grécia	25,6	31,2	35,0	0,892
Hungria	13,9	35,7	31,4	1,139
Itália	36,1	42,9	38,2	1,124
Países Baixos	50,1	38,7	42,5	0,911
Polónia	13,4	31,7	31,2	1,016
Portugal	22,5	33,2	34,0	0,977
Reino Unido	39,0	35,5	39,1	0,909
República Checa	20,6	35,3	33,4	1,057
Suécia	57,1	44,5	44,6	0,997

NOTA - O nível de fiscalidade estimado foi determinado a partir da recta de regressão acima indicada:

Fonte: PIB per capita - World Bank, *World Bank Indicators*, 2013

Nível de fiscalidade efectivo - OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE (1965-2012)*, Paris 2013

⁶⁹ Vide De Mooij, R. e Everveen, 2006 [...].

⁷⁰ Vide FMI, «Portugal Selected Issues Paper», 2013 [...].

⁷¹ O que caberia a cada um dos países se fosse devidamente utilizada a respectiva capacidade tributária.

Segundo Bahl (1971), a noção de esforço fiscal resulta da "relação entre as receitas fiscais efectivamente cobradas num dado país e a capacidade tributária". Se o NFE ou real é maior que o NFP diz-se que há um esforço fiscal exigido à população e tanto maior quanto mais afastados estiverem aqueles indicadores: a capacidade tributária está a ser sobreutilizada.

Ao contrário, se o NFE é menor que o NFP não se pode falar em esforço fiscal exigido à população, existindo uma margem de utilização da capacidade tributária ainda não aproveitada: a capacidade tributária está a ser subutilizada⁷².

Seguidamente, procedeu-se a uma análise do modelo de regressão com apenas uma variável explicativa PIBPC, bem como o comportamento evidenciado ao longo do período em análise (2009 a 2011), evidenciado na Tabela 3.

Tabela 3.
Estatísticas da Regressão - 2009 a 2011

	2009	2010	2011
R ²	0,49	0,61	0,69
Intercept	28,2152	27,4987	27,0731
PIB <i>per capita</i>	0,2959	0,3167	0,3077
<i>p-value</i>	0,000817537	7,95585E-05	1,14122E-05

O R² aumentou, de 49% em 2009 passou para 69% em 2011. Isto significa, que a correlação obtida entre o nível de desenvolvimento económico, traduzido pelo PIBPC aumentou em **20 p.p.** Em 2011, já explica cerca de 69% das diferenças dos níveis de fiscalidade.

Outra conclusão que se pode retirar é que a margem entre o NFE e o NFP tem vindo a diminuir. Em 2009, ainda existia alguma margem para aumentar impostos (0,893) segundo os dados do Quadro 10.

⁷² Pode explicar o aumento dos impostos verificados no OE de 2012 e 2013, pelo que seria interessante prosseguir este estudo no futuro.

Quadro 10.
Esforço Fiscal em alguns Países Europeus (2009)
em milhares \$

Países	PIB per capita (1)	Nível de fiscalidade efectivo (2)	Nível de fiscalidade estimado (3)	Esforço Fiscal (4)=(2)/(3)
Alemanha	40,3	37,3	40,1	0,929
Áustria	45,9	42,5	41,8	1,016
Bélgica	43,8	43,1	41,2	1,046
Dinamarca	56,2	47,7	44,9	1,063
Eslováquia	16,1	29,1	33,0	0,882
Eslovénia	24,1	37,1	35,3	1,050
Espanha	31,7	30,9	37,6	0,822
Estónia	14,3	35,7	32,4	1,100
Finlândia	44,8	42,8	41,5	1,033
França	40,5	42,5	40,2	1,056
Grécia	28,5	30,4	36,6	0,830
Hungria	12,6	39,9	32,0	1,247
Itália	35,1	43,0	38,6	1,115
Países Baixos	48,2	38,2	42,5	0,900
Polónia	11,3	31,7	31,6	1,006
Portugal	22,0	31,0	34,7	0,893
Reino Unido	35,3	34,2	38,7	0,883
República Checa	18,8	33,9	33,8	1,005
Suécia	43,6	46,6	41,1	1,132

Fonte: PIB per capita - World Bank, *world Bank Indicators*, 2013

Nível de fiscalidade efectivo - OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l' OCDE (1965-2012)*, Paris, 2013

Em 2011 essa margem já se encontra muito perto da unidade (0,977), como bem refere o Quadro 9 atrás ilustrado. Em Portugal, de acordo com esses mesmos dados, o NFE é praticamente idêntico ao NFP, o que significa, neste modelo, que já se atingiu o nível de fiscalidade possível na actual fase de desenvolvimento do país.

De notar também que de acordo com resultados da estimação do modelo evidenciado na Tabela 3 atrás ilustrada, a interpretação a retirar da informação estatística indica valores de p muito baixos, logo estatisticamente significativos. Por último, e tendo em conta os dados de 2011 transformados em logaritmos naturais, de acordo com o Quadro 11 obtemos o seguinte:

Quadro 11.
Esforço Fiscal em alguns Países Europeus (2011) - Base em Logaritmo
em milhares \$

Países	PIB per capita (1)	Nível de fiscalidade efectivo (2)	Nível de fiscalidade estimado (3)	Esforço Fiscal (4)=(2)/(3)
Alemanha	3,785	3,614	3,702	0,976
Áustria	3,904	3,740	3,731	1,002
Bélgica	3,840	3,784	3,716	1,018
Dinamarca	4,092	3,873	3,776	1,026
Eslováquia	2,879	3,360	3,486	0,964
Eslovénia	3,198	3,605	3,563	1,012
Espanha	3,465	3,453	3,626	0,952
Estónia	2,805	3,490	3,469	1,006
Finlândia	3,889	3,770	3,727	1,012
França	3,750	3,789	3,694	1,026
Grécia	3,244	3,440	3,573	0,963
Hungria	2,633	3,575	3,428	1,043
Itália	3,586	3,759	3,655	1,028
Países Baixos	3,914	3,656	3,733	0,979
Polónia	2,594	3,456	3,418	1,011
Portugal	3,114	3,503	3,542	0,989
Reino Unido	3,663	3,570	3,673	0,972
República Checa	3,024	3,564	3,521	1,012
Suécia	4,044	3,795	3,764	1,008

Fonte: PIB per capita - World Bank, *world Bank Indicators*, 2013 e elaboração própria

Nível de fiscalidade efectivo - OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l' OCDE (1965-2012)*, Paris 2013

Donde resulta a seguinte regressão linear estimada (Tabela 4). Com a Função transformada em logaritmo natural, a interpretação do *output* é feita com base na elasticidade, o que significa que por cada 1% de aumento no PIBPC, o NFP aumenta em 0,2385%.

Tabela 4.
Estatísticas da Regressão - 2011 (em logaritmo natural)

	2011
R^2	0,62
Intercept	2,7996
PIB <i>per capita</i>	0,2385
<i>p-value</i>	6,91067E-05

Por último, e dado que o modelo usa dados longitudinais foi colocada uma variável *dummy* para os anos, a fim de aferir se o ano tem efeito. Mas de acordo com os resultados da Tabela 5, fazendo a regressão no *Excel* chegamos à conclusão que os mesmos não são estatisticamente significativos (valores de **p** superiores a 10%). Sendo os dados longitudinais, foi também corrida a regressão original $NFE = f(PIBPC)$ sob a forma de *Pooled OLS with cluster-robust standard errors*, e os resultados dos coeficientes não se alteraram.

Tabela 5.

SUMMARY OUTPUT - Variável DUMMY

Regression Statistics								
Multiple R	0.770956919							
R Square	0.594374571							
Adjusted R Square	0.571414641							
Standard Error	3.641.174.149							
Observations	57							
ANOVA								
	df	SS	MS	F	Significance F			
Regression	3	1.029.659.945	3.432.199.817	258.874.732	1,90E-05			
Residual	53	7.026.819.067	1.325.814.918					
Total	56	1.732.341.852						
	Coefficients	Standard Error	t Stat	P-value	Lower 95%	Upper 95%	Lower 95.0%	Upper 95.0%
Intercept	2.710.153.728	1.470.788.541	1.842.653.551	1,06E-19	2.415.150.906	3.005.156.551	2.415.150.906	3.005.156.551
PIBPC	0.306889568	0.034827785	8.811.630.295	5,79E-07	0.237033877	0.376745259	0.237033877	0.376745259
Y2009	0.758677522	1.184.532.924	0.640486648	0.524615868	-1.617.194.647	313.454.969	-1.617.194.647	313.454.969
Y2010	0.711078206	1.185.280.086	0.599924199	0.55111322	-166.629.258	3.088.448.991	-166.629.258	3.088.448.991

4. CONCLUSÕES

4.1. Principais Conclusões do Estudo

As principais conclusões a retirar são que a distinção entre PF legítimo ou ilegítimo é ténue, dependendo da interpretação, e, por vezes, discricionariedade da ATA face às cláusulas gerais ou conceitos indeterminados. Neste contexto, é necessário respeitar os limites estabelecidos pelos princípios de liberdade de iniciativa económica ou estabelecimento que decorrem quer da CRP quer dos Tratados Comunitários.

Por outro lado, as opções legislativas de combate ao PF abusivo, quer através da introdução de MAA's gerais, quer através da criação de deveres de comunicação e informação de esquemas de PF agressivo, podem colidir com os direitos legítimos dos contribuintes se erradamente interpretadas e aplicadas pela ATA e, bem assim, constituírem um sério obstáculo à competitividade fiscal do país.

Num mundo globalizado, a adopção de MAA's excessivas pode ter como efeito a fuga de empresas e capitais, para além de ter tornado a legislação fiscal mais complexa, característica que não deixa de influenciar as decisões de investimento em Portugal. Aos Estados caberá definir as políticas fiscais que permitam a captação de investimentos e o aumento da concorrência fiscal, daí o seu papel activo na criação dos principais mecanismos de PF, que não é mais do que a aplicação de conhecimentos que temos da lei a uma situação tributária em concreto.

Da análise dos dados quantitativos foi possível concluirmos que face ao modelo econométrico utilizado⁷³ para avaliar o esforço fiscal em Portugal, a actual fase de desenvolvimento do País já não é compatível com mais aumentos de impostos, e que se verifica uma disparidade acentuada entre os níveis de fiscalidade da UE.

Em relação à nossa carga fiscal quando comparada com a média europeia (UE27) é inferior, pese embora se tenha assistido a um processo de convergência deste referencial em virtude do aumento de impostos determinado pelas mais recentes dificuldades orçamentais. Porém, a inexistência de um valor de referência para este indicador, dificulta o ensaio de juízos, que por vezes, poderá ultrapassar o significado do mesmo.

No que concerne à receita fiscal em sede de IRC, a realidade e os estudos empíricos têm demonstrado que o incremento da competitividade através da tributação

⁷³ Foi utilizado neste estudo o Modelo de Regressão Linear Simples.

sobre o rendimento das sociedades, com o consequente ganho da receita fiscal que se pretende que lhe esteja associado, passa pela redução das taxas nominais de incidência deste imposto.

Em suma, qualquer que seja o sistema fiscal caracterizado por taxas altas, penalidades pouco gravosas, legislação fiscal complexa e inexistência de possibilidades técnicas e humanas de inspecção, a propensão à fraude será elevada. Na verdade, na mentalidade do contribuinte persiste um objectivo, encontrar uma forma de contornar a legislação, lícita ou ilicitamente. Somos da opinião que, independentemente do sistema fiscal que possa estar em vigor, torna-se necessário a existência de eficientes mecanismos de controlo.

4.2. Recomendações de Alteração ao Sistema Fiscal Português

Portugal, enquanto pequena economia aberta e periférica para ser competitivo no contexto europeu deverá proceder a uma redução calendarizada da taxa efectiva de tributação e a uma reforma que seja sustentável no tempo, traduzindo-se na revisão e simplificação do SFP, nomeadamente do IRC, através da redefinição das bases tributáveis e respectivas taxas nominais, a par da reestruturação e optimização dos benefícios fiscais susceptíveis de potenciar o crescimento da economia portuguesa e a atracção de investimento estrangeiro.

Tal deve contemplar: a existência de um regime contratualizado, direccionado para investimentos de grande dimensão; a adequação do sistema de IRC às características do tecido empresarial português; a consideração de vertentes específicas reconhecidamente importantes a nível internacional, como as CDT e, a necessidade de uma redução acentuada da conflitualidade e litigância fiscal entre o contribuinte e a ATA.

Como resultado deste estudo e, cfr. um dos objectivos desta dissertação, propõem-se as seguintes medidas de alteração ao actual SFP, como forma de promover o IDE e, dessa forma aumentar a nossa competitividade fiscal no sentido de tornar Portugal uma plataforma de investimento, bem como “apoiar decisivamente as empresas no seu esforço de internacionalização”: Garantir uma maior estabilidade do sistema fiscal por períodos não inferiores a uma legislatura; Diminuição da complexidade e burocracia através da redução efectiva do número de obrigações declarativas, e evitar a sua duplicação; Reduzir os custos de cumprimento das obrigações fiscais de forma a

facilitar o diálogo entre as empresas e a ATA, como forma de apoiar e não desincentivar o investimento e, tornar o funcionamento da justiça mais célere e eficaz através da redução dos prazos de pagamento, bem como da simplificação das obrigações declarativas, no sentido de reduzir os custos de contexto.

Com estas linhas de orientação Portugal poderá ficar dotado dos instrumentos necessários para combater o atraso que tem num campo reconhecidamente importante em termos de competitividade e atractividade, e caminhar no sentido da dinamização do investimento, do crescimento económico e da criação de emprego.

4.3. Limitações do Estudo

Uma das limitações do presente estudo prende-se com a escassez de informação que permitisse avaliar o resultado da introdução das MAA's em termos de receita fiscal, no período analisado, bem como, sobre a comunicação de esquemas de PF à ATA, o que acabou por condicionar o âmbito do mesmo.

Por outro lado, a abrangência e extensão do tema ampliaram em dificuldade a tarefa de revisão da literatura, havendo alguns pontos que poderiam ser largamente aprofundados, podendo alguns deles constituir-se em si mesmos como o objecto de estudo de uma dissertação.

4.4. Indicação para Investigação Futura

Um trabalho futuro a desenvolver poderá ser o de estabelecer uma relação entre a Receita Fiscal do Estado e as MAA's, uma vez que não sabemos que parte da receita decorre da introdução dessas medidas no SFP, desde a reforma da tributação do rendimento, às práticas de PF levadas a cabo pelos agentes económicos.

Contudo, a insuficiência de informação e a limitação de tempo impediu, por ora, a sua realização, podendo vir a ser explorada no futuro na existência de disponibilidade das empresas e/ou ATA no fornecimento dessa informação quantitativa.

Após analisado o modelo sobre o esforço fiscal aplicado a Portugal, considera-se que outra investigação a desenvolver, será a de constituir uma amostra extensiva a um maior número de observações e com um maior número de Países, bem como expandindo o modelo para testar mais que uma variável explicativa como o grau de abertura ao exterior, assim como outras variáveis que possam ter uma relação directa com o NFE.

Bibliografia

Artigos / Livros / Publicações / Relatórios

- Abreu, Miguel Teixeira de (2008), Competitividade vs. Eficiência vs. Credibilidade no caminho para uma relação tributária fundada na confiança. *Fiscalidade: Revista de Direito e Gestão Fiscal* 33, 71-86.
- Afonso, Óscar e Gonçalves, Nuno (2009), OBEGEF - Observatório de Economia e Gestão de Fraude *Working Paper* 04-09.
- Bahl, Roy W. (1971), "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis", in *Staff Papers - International Monetary Fund, Washington*, vol.18, nº 3, págs.570-612 e "A Representative System Approach to Measuring Tax Effort in Developing Countries", in *Staff Papers - International Monetary Fund, Washington*, 1972, vol.19, nº1, págs. 87-123.
- Campos, Diogo de Leite e Andrade, João Costa (2008), Autonomia Contratual e Direito Tributário, A norma geral anti-elisão, Coimbra, Almedina.
- Catroga, Eduardo (2001), A competitividade e a reforma fiscal. *O Economista* 14, 49-44.
- Cavaco Silva, A. e Murteira, Bento (1981), art.cit, Rato Rainha, J.H., "Comparações Fiscais internacionais: Portugal e os países europeus da OCDE (1971-1972 e 1977-1978)", in *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, 274/276, págs.57 e segs., Carvalho, António J. e Gomes Santos, J.G., ob. Cit. e Santos, J. Albano, art. Cit.
- Comissão para a Reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (2013) – Anteprojecto de Reforma, Uma Reforma do IRC orientada para a Competitividade, o Crescimento e o Emprego.
- Comissão Europeia (2012), (*Directorate General for Taxation and Customs Union; Directorate General for Economic and Financial Affairs*), *Tax reforms in EU Member States – Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, Report, Working Paper number 34*.
- Courinha, Gustavo Lopes (2009), A Cláusula Geral Anti-Abuso no Direito Tributário – Contributos para a sua compreensão, Coimbra, Almedina.
- Deloitte (2013), Observatório da Competitividade Fiscal, *Tax* ao pormenor.
- De Mooij, R. e Everveen, S. (2006), «What difference does it make? Understanding the empirical literature on taxation and internacional capital inflows», in *European Comission (Directorate-General for Economic and Financial Affairs) Economic Papers*, n. ° 261.
- Dourado, Ana Paula (2005), O Princípio da Legalidade Fiscal: Tipicidade, conceitos jurídicos indeterminados e margem de livre apreciação, FDL (policopiado), p. 589.
- Eurostat (2013), - «*Taxation Trends in the European Union, Edition*»
- Eurostat (2012), - «*Taxation Trends in the European Union, Edition*» - *Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, p.137.

- FMI (2013), «*Portugal Selected Issues Paper*», *IMF Country Report* No.13/19.
- Franco, António L. de Sousa (1997). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. (volume I e II, 4ª edição). Coimbra: Almedina.
- Frasquilho, Miguel (2007), O papel da fiscalidade no crescimento da economia portuguesa. *O Economista* 20, 43-57
- Garcia, N. de Oliveira (2006), Pejuízos, Menos e Mais-Valias, Casos de Aplicação de Normas Anti-Abuso específicas do Código do IRC, *Revista Fiscalidade*, n.º 29.
- Gomes, Nuno Sá (2005), *Manual de Direito Fiscal*, Vol. II, 12.ªed, Rei dos Livros, Lisboa, 2005, pág. 101
- Horta, Basílio (2009), A competitividade da economia portuguesa. *O Economista* 22, 136-141.
- Leitão, L. Menezes (1999), “A introdução na legislação portuguesa de medidas destinadas a reprimir a evasão fiscal internacional”, *in Estudos de Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, p. 161.
- Lopes, Cidália Maria da Mota (2008). *Quanto custa pagar Impostos em Portugal?* Coimbra: Almedina.
- Lopes, Cidália M. Mota (2006), *The portuguese tax system: complexity and enforceability*. *Fiscalidade: Revista de Direito e Gestão Fiscal* 26/27, 77-108.
- Lourenço, J. Cabrito (2000), *A Auditoria Fiscal*, 2.ª ed., Vislis, Lisboa, pág. 72
- Machado, Jônatas E.M. e Costa, P. N., (2009), *Curso de Direito Tributário*, Coimbra Editora, Coimbra.
- Marques, Paulo (2009), *Elogio do Imposto*, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 360-364.
- Neto, Luís (2003), *Mesa Redonda: a competitividade da economia portuguesa*. Lisboa, Conselho Económico e Social.
- OCDE (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Tax Policy Studies*, n.º 20, *OCDE Publishing*.
- OCDE (2007), *Tax effects on foreign direct investment – Recent evidence and policy analysis. OECD Tax Policy Studies* 4.
- OCDE (2007), *OECD Economic Outlook*, n.º 81.
- Pereira, M. H. de Freitas (2011), *Fiscalidade*. 4ª Ed., Coimbra, Livraria Almedina.
- Pereira, M. H. de Freitas (2010), *Fiscalidade*. 3ª Ed., Coimbra, Livraria Almedina.
- Pereira, M.H. de Freitas (1995) *in Regime fiscal do reporte de prejuízos - Princípios fundamentais*, p.237, *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 171.
- Pires, Manuel e Pires, R. Calçada (2010), *Direito Fiscal*, 4ª ed., Almedina, Coimbra, 2010, pág. 176.
- Ramos, João Fortuna, Manuel e Barros, Victor (2009), *Tributação: Sistema Fiscal da Madeira*. Funchal, Ed. Autor.
- Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2011, Junho 2012.
- Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010, Junho 2011, pp. 24 e 25.

Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2008, 2009, pp. 22 e 23.

Sanches, J.L. Saldanha (2009), Reestruturação de empresas e limites do planeamento fiscal, As duas constituições – nos dez anos da cláusula anti-abuso, Coimbra Editora, Coimbra, pp 49-50.

Sanches, J.L. Saldanha (2008), As duas constituições – nos dez anos da Cláusula Geral Anti-Abuso.

Sanches, J.L. Saldanha (2006), Os Limites do Planeamento Fiscal, Coimbra editora, Livraria Almedina.

WEF (2012), *The Global Competitiveness Report 2012-2013. Geneva, World Economic Forum.*

Xavier, António Lobo (2009), Conclusões da conferência internacional sobre planeamento fiscal, TOC 106.

Legislação Nacional

Acórdão do TCAS, de 15 de Fevereiro de 2011, Processo n.º 04255/10

Acórdão do TCAS de 04 de Dezembro de 2007, Processo n.º 1740/07

CAAD – Processos n.º 05/2011-T, 123/2012-T, 124/2012-T, 138/2012-T

CCI – Código da Contribuição Industrial

CIRC

Circular n.º 7/2013

CRP

Decreto-Lei n.º 29/2008, de 25 de Fevereiro

Decreto-Lei n.º 398/1998, de 17 de Dezembro

Decreto-Lei, n.º 5/1996, de 29 de Janeiro

Decreto-Lei, n.º 442-B/1988, de 30 de Novembro

Despacho n.º 66-A/2013, de 2 de Janeiro

Despacho de 05/05/2009, Diário da República, 2.ª Série, de 18/05/09

Despacho de 27/10/2008, Processo n.º 2539/2008

Despacho de 29/01/2008, Processo n.º 2370/2006

Despacho de 04/01/2008, Processo n.º 104/2006

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro

Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro

Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho

Lei n.º 39-B/2004, de 27 de Dezembro

Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro

Lei n.º 30-G/2000, de 29 de Dezembro

Lei n.º 100/1999, de 26 de Julho

Lei n.º 87-B/1998, de 31 de Dezembro

Lei n.º 1/1987, de 06 de Janeiro

LGT

Portaria n.º 364 - A/2008, de 14 de Maio

Portaria n.º 1441 - C/2001, de 21 de Dezembro

Legislação Comunitária

Acórdão de *Cadbury Schwepps* do TJCE, Processo C-196/04, de 12 de Setembro de 2006.

Acórdão de *Lankhorst-Hohorst* do TJCE, Processo C-324/00, de 12 de Dezembro de 2002.

Tratado da CE

Sítios na Internet consultados:

www.portaldasfinancas.gov.pt

www.dgo.pt

www.pordata.pt

www.ine.pt

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

www.oecd.org

www.gestaodefraude.eu

<http://data.worldbank.org/indicator>

ANEXOS

Figura 1.
Cronograma das Medidas Anti-Abuso e Planeamento Fiscal (1989-2008).

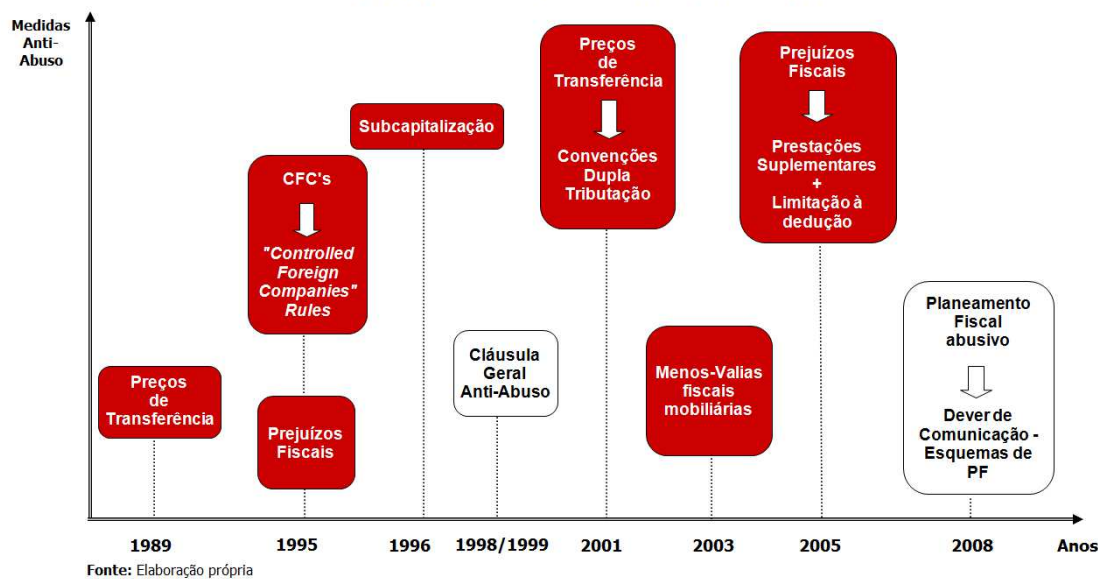
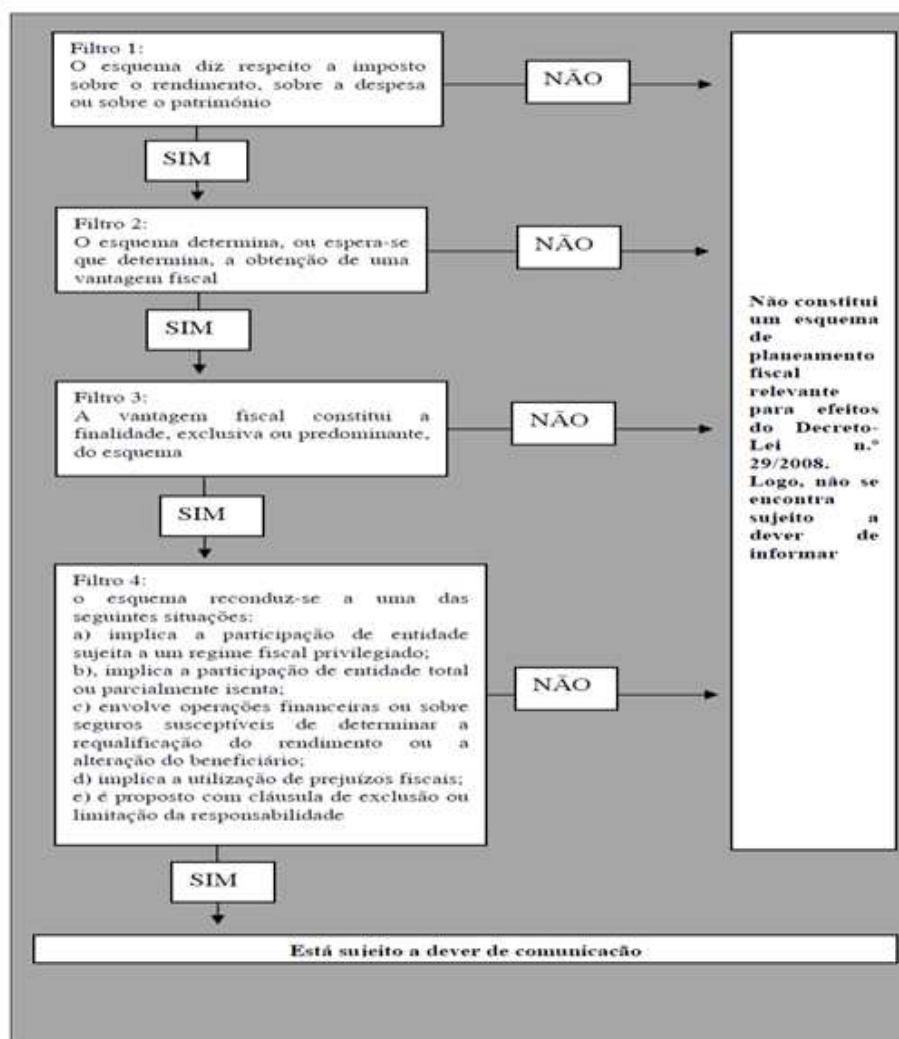
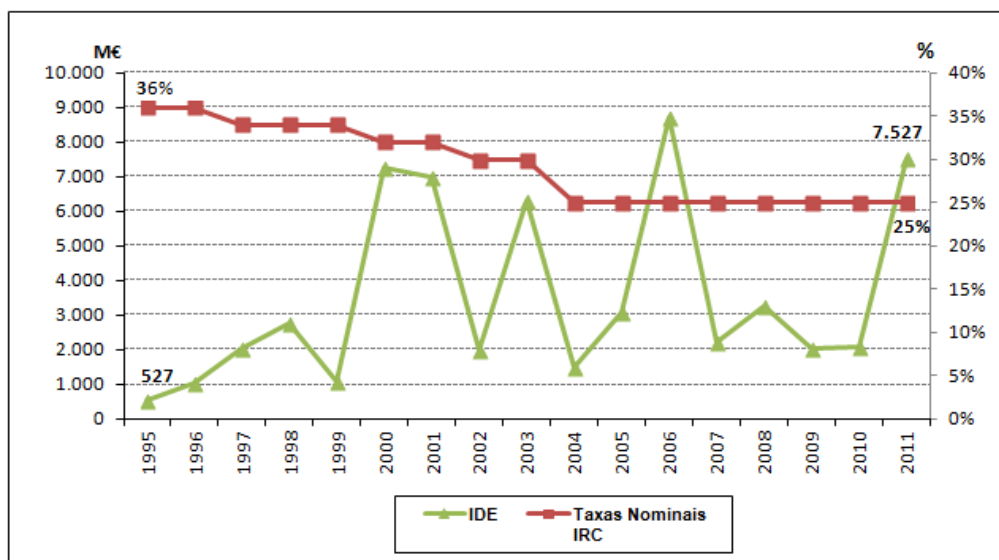


Figura 2.
Fluxograma de um esquema de Planeamento Fiscal sujeito a dever de comunicação.



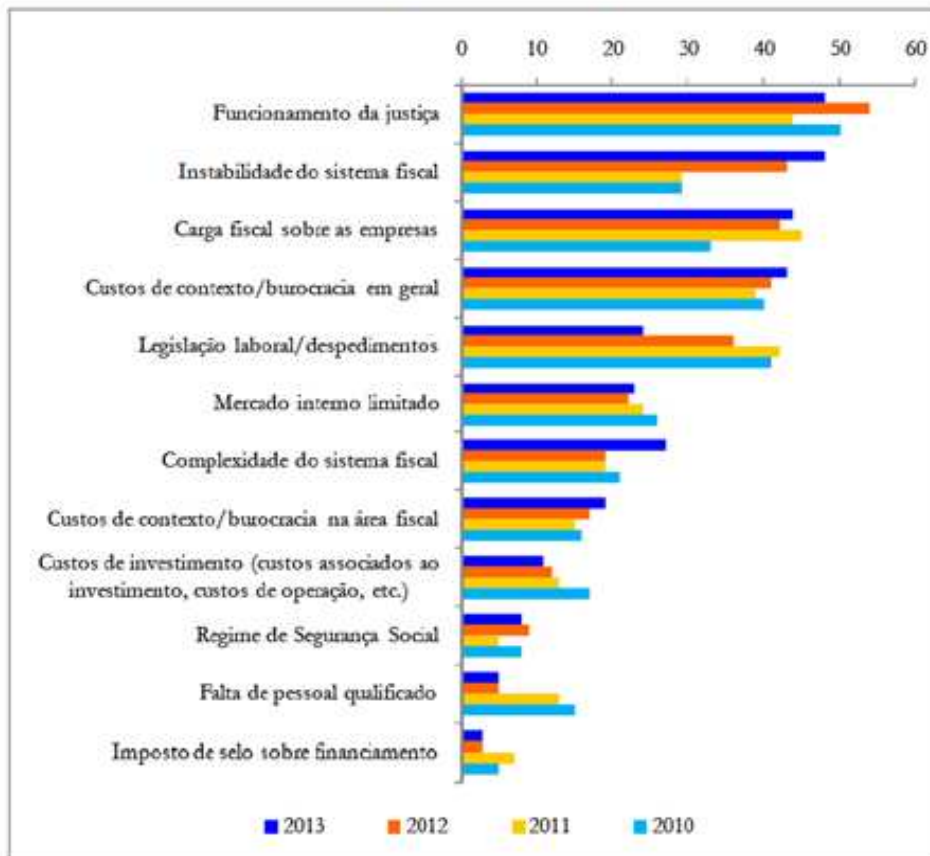
Fonte: Portal das Finanças (Direcção Geral dos Impostos)

Figura 16.
Evolução da Taxa Nominal de IRC versus o Investimento Directo Estrangeiro, 1995-2011.



Fonte: Eurostat e elaboração própria.

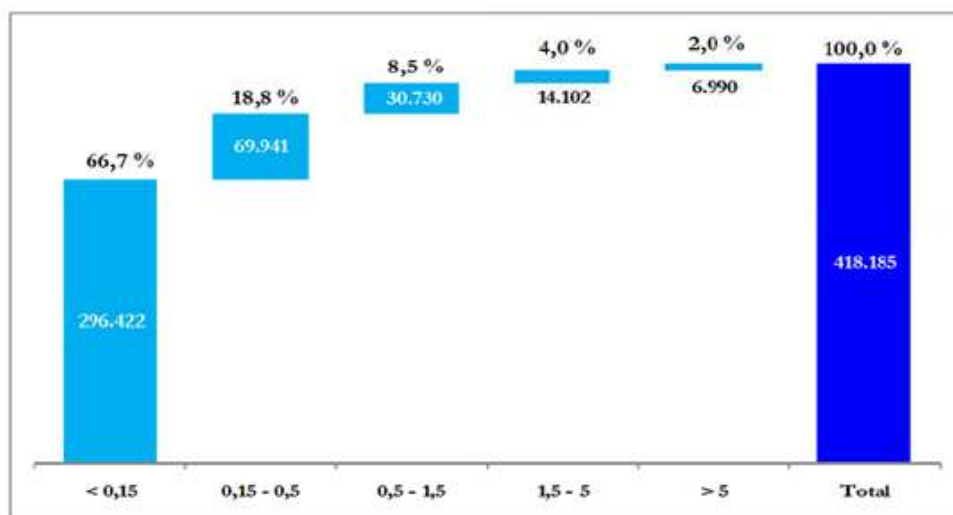
Figura 17.
Maiores obstáculos ao investimento em Portugal, 2010-2013.



Fonte: Deloitte, «Observatório da Competitividade Fiscal 2013», Maio de 2013.

Figura 18.

Número de declarações de IRC por escalão de volume de negócios, 2011 (€ milhões, percentagens).



Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira; Cálculos da Comissão para a Reforma do IRC – 2013.

Quadro 1.

Número de esquemas de Planeamento Fiscal abusivo comunicados *, 2008-2010.

Periodos	Promotores	Utilizadores	Total
21-05-2008 (*) a 31-12-2008	13	9	22
01-01-2009 a 30-04-2009	9	0	9
15-05-2009 a 31-12-2009	50	0	50
01-01-2010 a 31-12-2010	6	0	6
Total	78	9	87

(*) O Decreto Lei n.º 29/2008, de 25 de Fevereiro entrou em vigor no dia 15 de Maio de 2008.

Fonte: Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010, Junho 2011.

Quadro 2.

Tipologia de esquemas de Planeamento Fiscal abusivo comunicados, 2008-2010.

Nº DE ESQUEMAS COMUNICADOS POR TIPOLOGIA AO ABRIGO DO ART. 4º DO DL 29/2008					
Alínea a)	Alínea b)	Alínea c)	Alínea d)	n.º 2	Total
29	21	10	24	3	87

Fonte: Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais de 2010, Junho 2011.

Quadro 4.
Quadro comparativo de regimes fiscais de tributação de pessoas colectivas

QUADRO COMPARATIVO DE REGIMES FISCAIS DE TRIBUTAÇÃO DAS PESSOAS COLETIVAS			
Regime fiscal	Portugal	Holanda	Espanha
Taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas	25% + 1,5% + 3% ou 5%	LT<€200.000: 20% LT>€200.000: 25%	30%
CPC	Sim	Não	Sim
Tributação de dividendos (fonte fora da EU)	Ienção indisponível	Ienção disponível / regime versátil	Ienção disponível
Tributação de mais-valias de participações	100% ou 50% com reinvestimento Não releva - SGPS	Participation exemption	Participation exemption + pro-rata
Dedutibilidade de menos-valias de participações	50% com restituições Não releva - SGPS	Não, se aplicável a participation exemption	Sim
Juros incorridos em empréstimos contraídos para adquirir participações	Sim, exceto SGPS	Não dedutíveis se: Gastos financeiros líquidos > € 750k; gastos financeiros líquidos excedem o rácio do valor médio de encargos incorridos para aquisição de participações e o valor médio do total de encargos financeiros	Restituições para operações intra-grupo
Regime de reinvestimento	Tributação de 50% da diferença positiva entre as +/- valias	+valias podem ser alocadas a uma reserva para reposição/ reparação de ativos	Crédito fiscal = a 12% do valor da mais-valia
Limitações na dedução de encargos financeiros (em geral)	Não dedutíveis se: Gastos financeiros líquidos > M€3; ou Gastos financeiros líquidos > 30% EBITDA (aplicam-se regras transitórias até 2017)	Revogado e substituído pelas regras de limitação de dedutibilidade de juros para aquisição de participações	Não dedutíveis se: Gastos financeiros líquidos > M€1; ou Gastos financeiros líquidos > 30% EBITDA
Regalias: - Inbound - Outbound	Inbound: 100% tributável Outbound: 25% / 28% (WHT)	Inbound: 100% tributável ou Innovation box Outbound: 0% (WHT)	Inbound: 100% tributável Outbound: 24,75% (WHT)
Juros: - Inbound - Outbound	Inbound: 100% tributável Outbound: 25% / 28% (WHT)	Inbound: 100% tributável Outbound: 0% (WHT)	Inbound: 100% tributável Outbound: 21% (WHT)

Quadro 4. (Continuação)

QUADRO COMPARATIVO DE REGIMES FISCAIS DE TRIBUTAÇÃO DAS PESSOAS COLETIVAS			
Regime fiscal	Portugal	Holanda	Espanha
<i>Regime de holding company</i>	SGPS	n/a	ETVE
Tributação de estabelecimentos estáveis residentes no estrangeiro	Método do crédito	Método da isenção ✓	Método da isenção (com requisitos de substância) ✓
Regime de grupos	Sim, sem consolidado fiscal	Sim, com consolidado fiscal ✓	Sim, com consolidado fiscal ✓
Prejuízos fiscais (reporte)	5 anos (<i>carry-forward</i>)	1 ano (<i>carry-back</i>); 9 anos (<i>carry-forward</i>) ✓	10 anos (<i>carry-forward</i>) ✓
Prejuízos fiscais (<i>anti-trafficking</i>)	Alteração de titularidade em 50%+, alteração da atividade/objeto social, fusão/cisão, regime de grupos	Alteração de titularidade em 30%+, fusões, regime de grupos ✓	Alteração de titularidade em 50% (com reqs); em 2012 e 2013 a dedução é restituída a 50% e 25% consoante o VN esteja entre M€20 e M€60, ou >M€60, respetivamente
<i>Goodwill</i>	Não depreciable	Não depreciable	Depreciable (1/20 ano; 1/100 ano para 2011, 2012 e 2013) ✓
Imposto mínimo	PEC	n/a	Pagamentos por conta reembolsáveis
Regime de preços de transferência	Sem diretivas para <i>cost sharing agreements</i> . Penalidades específicas em caso de incumprimento relacionado com a documentação. APAs com custo entre m€3 e m€35, e duração de 3 anos.	Sem prazo específico para preparar documentação. Geralmente não permite o <i>set-off</i> entre entidades relacionadas. Sem penalidades específicas. APAs não têm custo e duração de 4 a 5 anos.	<i>Cost sharing agreements</i> previstos no regime. Prevê penalidades para incumprimento relacionado com a documentação. APAs não têm custo e duração até 4 anos.
Fundos de Investimento	Tributação na esfera do fundo	<i>Fonds voor gemene rekening</i> - transparência NVs - Isenção ✓	Lucro tributável sujeito a taxa de 1% + WHT 21%
Caducidade	4 anos	3 anos	4 anos
<i>Rulings</i>	SIM	International investor's office ✓	Sim

Fonte: IBFD

Quadro 12.
Esforço Fiscal em alguns Países Europeus (2010)
em milhares \$

Países	PIB per capita (1)	Nível de fiscalidade efectivo (2)	Nível de fiscalidade estimado (3)	Esforço Fiscal (4)=(2)/(3)
Alemanha	40,2	36,1	40,2	0,896
Áustria	44,9	42,0	41,7	1,007
Bélgica	43,0	43,5	41,1	1,058
Dinamarca	56,5	47,6	45,4	1,049
Eslováquia	16,0	28,3	32,6	0,870
Eslovénia	22,9	37,5	34,8	1,079
Espanha	30,0	32,3	37,0	0,872
Estónia	14,1	34,2	32,0	1,069
Finlândia	43,9	42,5	41,4	1,027
França	39,2	42,9	39,9	1,074
Grécia	25,9	30,9	35,7	0,865
Hungria	12,9	37,9	31,6	1,201
Itália	33,8	42,9	38,2	1,124
Países Baixos	46,6	38,7	42,3	0,916
Polónia	12,3	31,7	31,4	1,010
Portugal	21,4	31,5	34,3	0,919
Reino Unido	36,2	34,9	39,0	0,894
República Checa	18,9	34,2	33,5	1,021
Suécia	49,4	45,5	43,1	1,055

Fonte: PIB per capita - World Bank, *world Bank Indicators*, 2013

Nível de fiscalidade efectiva - OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE (1965-2012)*, Paris 2013

Quadro 13.

Tempo (medido em horas) despendido pelas empresas portuguesas a cumprir as suas obrigações fiscais em sede de imposto sobre sociedades em países seleccionados da UE-27, 2010 (ordenação crescente)

País	Tempo (horas)	País	Tempo (horas)
Irlanda	10	Eslováquia	42
Bélgica	20	Áustria	49
Finlândia	21	Suécia	50
Dinamarca	25	Polónia	62
Holanda	25	Portugal	63
Bulgária	33	Grécia	78
Espanha	33	Eslovénia	90
Hungria	35	República Checa	94
Roménia	40	Média aritmética UE-27	40

Fonte: Deloitte, Observatório da Competitividade Fiscal